



**VICENTE DOMINGOS  
DAUCE**

**A GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: FASES E  
PROCESSOS**



**VICENTE DOMINGOS  
DAUCE**

**A GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: FASES E  
PROCESSOS**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Governação, Competitividade e Políticas Públicas, realizada sob a orientação científica do Doutor Filipe José Casal Teles Nunes, Professor Auxiliar Convidado do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro e coorientação do Doutor Fernando Manuel Martins Nogueira, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

A minha mãe – Páscoa Faz-Bem

## **o júri**

Presidente

Doutor Varqa Carlos Jalali  
Professor Auxiliar, Universidade de Aveiro

Doutor Carlos Eduardo Machado Sangreman Proença  
Professor Auxiliar, Universidade de Aveiro

Doutor Filipe José Casal Teles Nunes  
Professor Auxiliar Convidado, Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

Agradeço ao meu orientador, Doutor Filipe José Casal Teles Nunes e coorientador, Doutor Fernando Manuel Martins Nogueira pelas críticas sugestões e disponibilidade demonstrada durante a realização do presente trabalho. O meu muito obrigado.

Agradeço igualmente a minha mãe e aos meus irmãos por estarem comigo em todos os momentos.

Aos amigos e todos outros que de forma direta e indireta contribuíram para a realização deste trabalho.

## **palavras-chave**

Descentralização; Governação Local; Prestação de serviços públicos

## **resumo**

A governação como processo multidimensional que envolve processos complexos de coordenação entre o Estado, o sector privado, o cidadão e outros agentes constitui um tema de bastante interesse nos últimos anos.

Este trabalho analisa a evolução da governação em Moçambique. Porém, recorre ao contexto africano para contextualizar Moçambique no âmbito de todas as mudanças verificadas.

A evolução histórica foi dividida em quatro períodos: o período antes da independência; período entre 1975 a 1987, período em que vigorou o sistema governação centralizada; período da liberalização e as reformas do Estado a partir de 1987 e a democratização e o surgimento dos governos locais.

Com base na análise feita, a forma como está sendo implementada a governação local em moçambique é muito diferenciada daquilo que os peritos teóricos desta consideram como ideal neste tipo de governação.

A implantação dos municípios em Moçambique foi um processo que contribuiu para o aumento da participação a nível local e sobretudo, contribuiu no aumento na melhoria da prestação dos serviços públicos. Porém, o seu desempenho está além do desejado, pois volvidos 15 anos desde a sua implantação, pouco estes cumpriu com os princípios da autonomia financeira, melhoria na prestação dos serviços e aumento da participação.

**keywords**

Decentralization, Local Governance, Public service delivery.

**Abstract**

Governance as a multidimensional process that involves complex processes of coordination between the state, private sector, the citizens and other agents constitute a matter of a great interest in the last years.

The present dissertation analyzes the evolution of governance in Mozambique. However, recourse to the African context to contextualize Mozambique under all changes verified.

The historical evolution was divided into four periods: period before independence, period between 1975 and 1987, in which reigned the centered governing system; period of liberalization and the state reforms from 1987 and; the period of democratization and emerge of local governs.

According to the analysis carried out, the way the local governance is being implemented in Mozambique is far different from what the theory experts consider as ideal for this type of governing.

The municipalization process in Mozambique was a process which contributes for the increasing of local participation and above all, contributed in the better provision of public services. However, its performance is beyond the desired, seem that, after 15 years of its implementation, it has complied least of the financial autonomy principles, improvement in the provision of services and augmentation of participation.

# Índice

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
1.1. OBJETIVOS DE ESTUDO.....	12
1.2. JUSTIFICATIVA E MOTIVAÇÃO.....	12
1.2. METODOLOGIA .....	13
<b>2. BREVE CARACTERIZAÇÃO DE MOÇAMBIQUE.....</b>	<b>15</b>
<b>3. ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....</b>	<b>19</b>
3.1. DESCENTRALIZAÇÃO E GOVERNAÇÃO LOCAL .....	19
3.1.1. <i>Descentralização</i> .....	19
3.1.2. <i>Governança local</i> .....	22
3.1.3. <i>Comunidade local</i> .....	26
3.2. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	27
3.3. <i>Prestação de Contas</i> .....	30
<b>4. MODELOS DE GOVERNARÃO EM ÁFRICA.....</b>	<b>32</b>
4.1. BREVE INTRODUÇÃO.....	32
4.2. DESCENTRALIZAÇÃO EM ÁFRICA .....	33
4.3. CONCLUSÃO .....	38
<b>5. MODELOS DE GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE.....</b>	<b>40</b>
5.1. BREVE INTRODUÇÃO .....	40
5.2. ANTES DA INDEPENDÊNCIA: 1498 - 1974 .....	41
5.2.1. <i>Estrutura económica</i> .....	45
5.3. CENTRALISMO: PERÍODO ENTRE 1975 A 1987 .....	47
5.4. LIBERALIZAÇÃO, E REFORMAS DO ESTADO .....	50
5.4.1. <i>Programa de Reabilitação Económica (e Social) – PRE (S)</i> .....	52
5.5. DEMOCRATIZAÇÃO E O SURGIMENTO DE GOVERNOS LOCAIS: A PARTIR DE 1992 .....	55
<b>6. ANÁLISE DOS MODELOS IMPLEMENTADOS EM MOÇAMBIQUE.....</b>	<b>64</b>
6.1. GOVERNAÇÃO LOCAL E DESENVOLVIMENTO.....	64
6.2. GOVERNAÇÃO LOCAL E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO .....	68
<b>7. CONCLUSÃO .....</b>	<b>73</b>
<b>8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>76</b>



## **Índice de tabelas**

Tabela 1: Modelo de Governação Local .....	24
Tabela 2: Tipos de Descentralização em África .....	36

## **Índice de mapas**

Mapa 1: Divisão Administrativa da Província Ultramarina de Moçambique na Época Colonial .....	16
Mapa 2: Divisão Administrativa de Moçambique por Províncias pois independência .....	18
Mapa 3: Autarquias de Moçambique .....	58

## **Índice de ilustrações**

Ilustração 1: Comparação das Componentes de Descentralização .....	36
Ilustração 2: Modelo centralizado de Moçambique 1975 - 1992 .....	49
Ilustração 3: Resumo dos principais modelos implementados .....	63

## **Siglas e abreviaturas**

AGP	Acordos Gerais de Paz
ANAMM	Associação Nacional de Municípios de Moçambique
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
PRE	Programa de Reabilitação Económica
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIL	Orçamento de Investimento em Iniciativas Locais
ONG	Organização Não Governamental
PRES	Programa de Reabilitação Económica e Social
RENAMO	Resistência Nacional de Moçambique

## 1. INTRODUÇÃO

Os modelos de governação de um país mostram esforços que o mesmo tem vindo a realizar na adaptação das suas necessidades locais de modo a criar condições favoráveis para o seu desenvolvimento.

Moçambique, após a independência experimentou diversos modelos de governação, como sejam o da centralização (1975-1986), o da liberalização (a partir de 1987) e o do multipartidário (a partir de 1994) como resultado da assinatura dos acordos gerais de paz em 1992. A partir de 1996 foram aprovadas a lei a que regula a criação de autarquias locais<sup>1</sup> e em 2003 a lei que estabelece os princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado<sup>2</sup>, abrindo assim espaço para a devolução de poderes para o nível local.

O processo de descentralização em Moçambique teve início a partir de 1987, aquando das reformas políticas, económicas e sociais ocorridas neste período. Neste contexto, foi lançado o Programa de Reabilitação Económica (PRE)<sup>3</sup>, que marcou de forma substancial a orientação do Estado e da sociedade.

De acordo com Faria e Chichava (1999), Moçambique iniciou o programa de reforma dos órgãos locais em 1990, um processo de descentralização de um conjunto de reformas políticas, económicas e administrativas em curso desde os anos 80.

Moçambique tem declarado ativamente a sua adesão e cometimento nas questões de descentralização e desconcentração. Esse facto nota-se através de vários documentos inerentes aos princípios da democracia, economia aberta, boa governação, crescimento com equidade e cultura da paz. É neste contexto que o Governo de Moçambique reconhece e valoriza o papel da sociedade civil na

---

<sup>1</sup> Lei 2/97, Boletim da República, I série nº 7, 2º Suplemento, 1997: *Quadro Jurídico-legal para Implantação das Autarquias Locais*. Com esta lei, viabilizou-se a realização das primeiras eleições autárquicas nas 33 autarquias existentes, dando um marco para a história da administração pública no país, com o início do funcionamento das autarquias locais.

<sup>2</sup> Lei 8/2003, regulamentada pelo regulamento lei dos órgãos locais do estado 6/2005 de 10 de junho.

<sup>3</sup> Também chamado o início do neoliberalismo económico. Um dos contribuintes nesta ideologia foi o Friedman.

governança, fazendo com que o processo de descentralização assegure a participação permanente do cidadão na concretização de atividades para satisfação das suas necessidades sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado<sup>4</sup>.

Não seria justo nem ideal descrever somente o processo de governança em Moçambique sem ter em conta a sua relação com os Estados da região e com outros organismos também regionais e internacionais. Por isso as abordagens que se seguem irão sempre mostrar o rumo comum e a diversidade que os mesmos têm enfrentado para o bem-estar das suas populações. O que nos vai interessar de facto é descrever de forma resumida o percurso do processo da descentralização em África, de forma a percebermos particularmente as dinâmicas deste mesmo processo em Moçambique.

O presente estudo contribui grandemente na procura de opções ideológicas, na análise e compreensão dos modelos de governança e no aumento de conhecimento disponível nesta área. É neste sentido que o estudo pormenorizado do trajeto dos processos que fazem parte da história política trará contribuições significativas no seio da comunidade.

---

<sup>4</sup> Evolução histórica da administração pública moçambicana disponível em [http://cooperacao.palop-tl.eu/biblioteca/administracao\\_publica\\_moc.pdf](http://cooperacao.palop-tl.eu/biblioteca/administracao_publica_moc.pdf).

## **1.1. Objetivos de Estudo**

O presente trabalho analisa a evolução do processo de governação em Moçambique com ênfase na passagem deste de um Estado extremamente centralizador para um democratizador e conseqüentemente para uma descentralização política e administrativa, que condicionou a formação de uma governação local. Portanto, em termos específicos persegue-se os seguintes objetivos:

1. Conhecer as principais abordagens inerentes a governação local aplicáveis no contexto africano;
2. Descrever a evolução dos modelos de governação local de Moçambique;
3. Identificar os modelos de governação implementados em Moçambique desde 1948 até a atualidade;
4. Analisar os modelos implementados e apresentar conclusões relativas aos pontos fortes e fracos de cada um dos modelos.

## **1.2. Justificativa e motivação**

Este estudo surgiu motivado, para além do interesse pessoal em temas de governação, como também por ser um tema pertinente na realidade a que se insere. Ademais, nota-se atualmente vários estudos de diferentes autores neste âmbito, daí que achou-se pontual e relevante abordar este tema no contexto moçambicano, de modo a enriquecer as abordagens já existentes.

Foi também pretensão, enquadrar os temas da governação em moçambique num único trabalho, de modo a facilitar a sua perceção enquanto fases e processos que procuram perceber as dinâmicas da governação ocorridas desde 1948 a atualidade conforme referiu-se anteriormente.

É no quadro destas transformações que se torna importante discutir e fazer uma análise dos diversos modelos ocorridos neste país. O Trabalho procura também distinguir os pontos fortes e fracos dos modelos até aqui implementados.

De salientar que descentralização política ocorrida após a independência mudou radicalmente a forma de governação em algumas cidades e vilas do país com a implantação dos primeiros 33 municípios constitui o principal foco de análise.

É no quadro destas transformações que se torna importante discutir e fazer uma análise dos diversos modelos ocorridos neste país. O Trabalho procura também distinguir os pontos fortes e fracos dos modelos até aqui implementados.

## **1.2. Metodologia**

Sendo um estudo de natureza investigativa, recorreu-se a consulta de diferentes fontes bibliográficas, com o propósito de recolher informações disponíveis sobre aos modelos de governação em Moçambique. Posteriormente procedeu-se a análise e cruzamento das informações recolhidas as quais contribuíram para o enriquecimento dos objetivos predefinidos.

As abordagens inerentes a este trabalho basearam-se numa comparação da governação local em moçambique com as do nível internacional. Porém, procura-se a aplicabilidade destas abordagens internacionais no contexto moçambicano. Este facto, deve-se ao crescente número de municípios que vem surgindo e que são desenhados para que funcionem numa lógica ideal de governação local.

A dissertação está estruturada em 6 partes, onde a primeira parte apresenta uma breve introdução do tema, os objetivos, a motivação e a justificativa.

Na segunda parte é apresentado é apresentado uma breve descrição de Moçambique, de modo a situar o leitor em termos de localização e do contexto político, económico e social do país.

A terceira parte apresenta o enquadramento teórico, onde busca-se os conceitos relacionados com o tema e o que já existe no concernente a governação em moçambique. Nesta fase, destacam-se com maior ênfase os conceitos de descentralização, governação local e comunidade local.

A quarta parte busca o referencial da África para explicar o processo de governação local ocorrida neste continente, procurando sempre enquadrá-las dentro do contexto moçambicano.

A quinta parte apresenta a evolução da governação em moçambique. Foi tomado o ano de 1948, como o seu ponto de partida. Porém, são divididas as fases de governação em Moçambique do período antes da independência até o surgimento de governos locais.

A sexta parte do trabalho faz uma análise dos modelos de governação implementados em Moçambique. Esta análise verifica a aplicabilidade das formas de abordagens relativa a governação local a nível internacional no contexto moçambicano. Esta parte também faz a análise das razões do fracasso e do sucesso das políticas de governação local. Por fim, são apresentadas as conclusões do trabalho

## **2. BREVE CARACTERIZAÇÃO DE MOÇAMBIQUE**

Moçambique localiza-se na Costa sudeste da África e faz fronteira a Norte com a República da Tanzânia, a Noroeste com a República do Malawi e a República da Zâmbia, a Este é banhado pelo Oceano Índico, a Oeste a República do Zimbabwe e a República da África do Sul, ao Sudoeste a Suazilândia e Sul pela República da África do Sul. Está entre os paralelos 10° 27'e 26° 52' de latitude Sul e entre os meridianos 30° 12'e 40° 51 de longitude Este.

De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística de Moçambique INE, Moçambique possui uma população de cerca de 20,5 milhões de habitantes, das quais 7,5 milhões vive em áreas urbanas e 13 milhões vive em áreas rurais, correspondente a 35% para as áreas urbanas e 65% para as áreas rurais (INE, 2010). Isso mostra claramente que a maior parte da população moçambicana vive em áreas rurais, recorrendo a agricultura de como o seu principal meio de subsistência

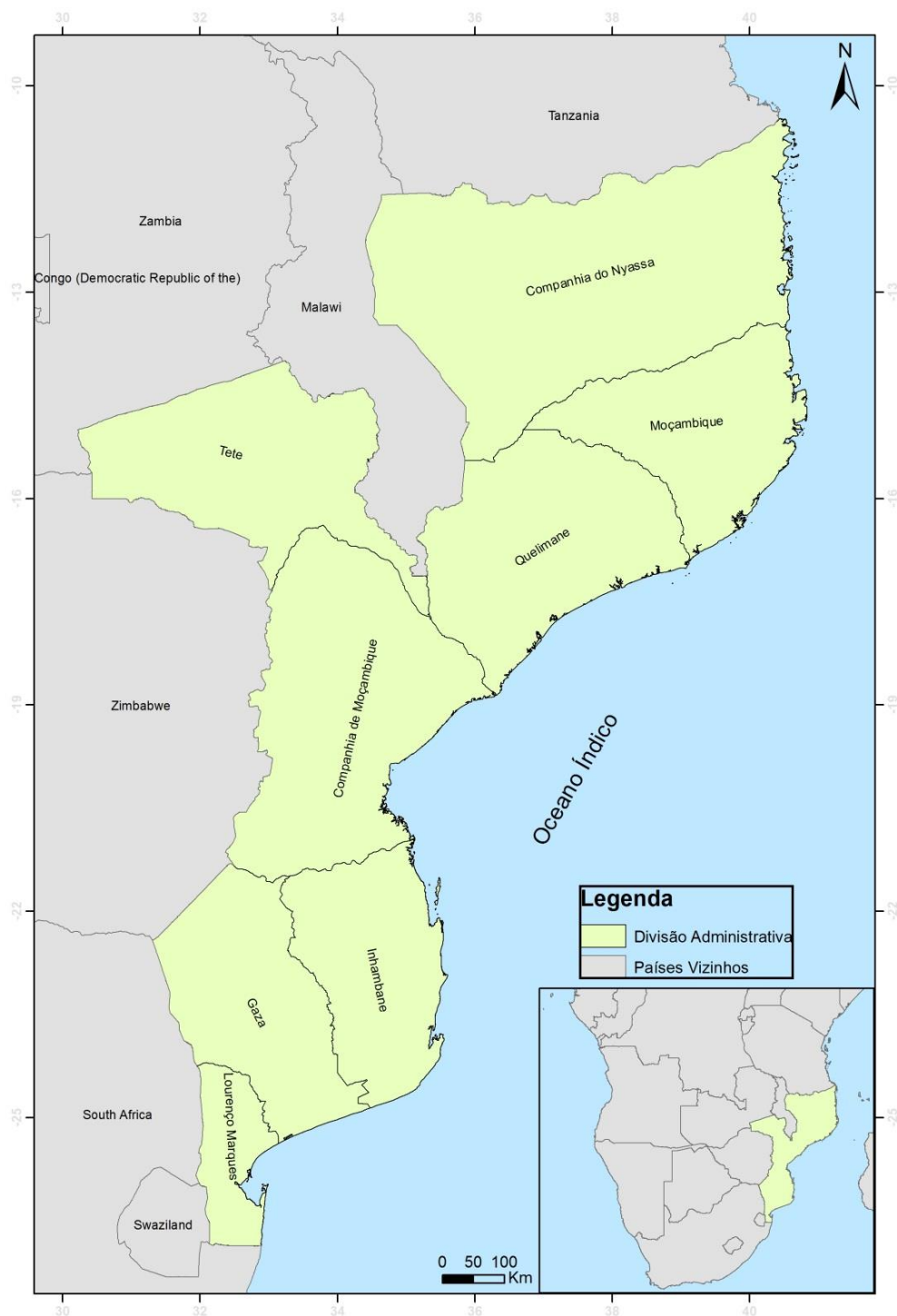
A maior parte das áreas urbanas do país, encontram-se concentradas no litoral do país. Estas “cidades foram fundadas dentro de uma fundamentação colonial de acesso a recursos e portos para a exportação” (UN-HABITAT, 2007, p. 6).

No seu todo o país possui uma superfície de 779.380 km<sup>2</sup> e uma extensão de 4.330 km. A distribuição da população por província pode-se considerar normal excetuando as províncias de Nampula e Zambézia, que possuem uma população que corresponde praticamente a metade da população do país.

Os modelos de governação implantados em Moçambique ao longo dos tempos refletem claramente na divisão administrativa do país. Este foi sofrendo alterações consecutivas com base no modelo implementado. Quando em 1896, Portugal temendo a ocupação das suas terras pelos seus concorrentes tentou o mais rápido possível estabelecer companhias fora da capital, como é o caso da Companhia de Moçambique, que compreende as atuais províncias de Manica e Sofala e a companhia do Niassa nas atuais províncias de Niassa e Cabo Delgado.

Os restantes distritos ultramarinos permaneceram com o mesmo nome de Maputo, Gaza, Sofala, Moçambique (atual Nampula), Tete e Quelimane (atual Zambézia), como se pode ver no Mapa1.

Mapa 1: Divisão Administrativa da Província Ultramarina de Moçambique na Época Colonial



Fonte: Elaboração própria com dados de Divagis



A estrutura económica de Moçambique independente foi herdada da estrutura colonial caracterizada por uma “assimetria entre o Norte e o Sul do País e entre o campo e a cidade. O Sul mais desenvolvido que o Norte e a cidade mais desenvolvida que o campo. A ausência duma integração económica e a opressão extrema da mão-de-obra constituíam as características mais dominantes dessa assimetria”.

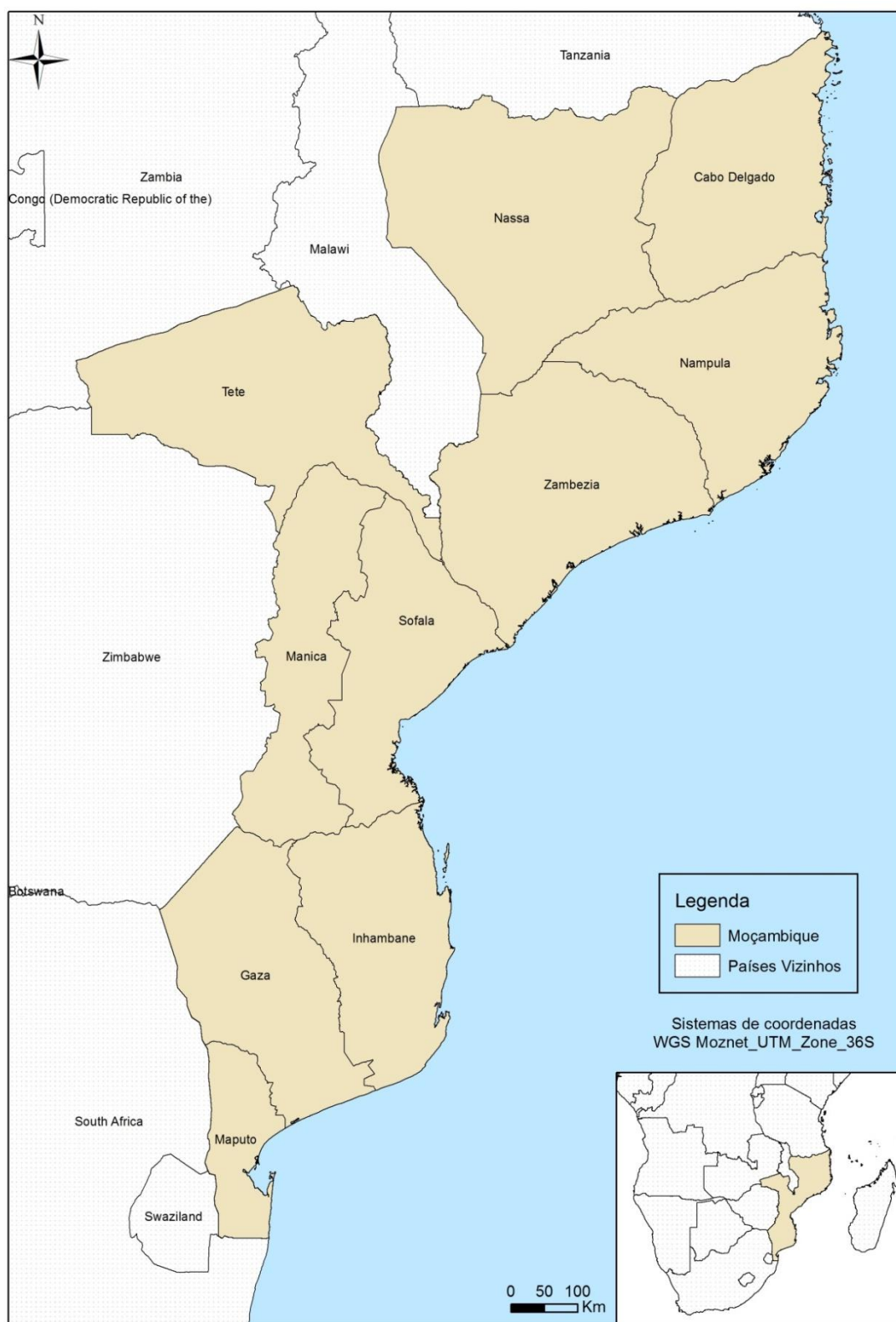
A agricultura é considerada como atividade económica principal, embora existam alguns sectores da economia que possam futuramente contradizerem esta preposição.

Moçambique é um país democrático baseado num sistema político multipartidário. O sistema Parlamentar é baseado em representação proporcional de listas de partidos políticos em que os votos contam para os partidos políticos concorrentes e não para indivíduos. Todos os partidos submetem listas de candidatos, indicando quem os vai representar no parlamento, no caso de vitória nas urnas (Mário, Minnie, & Bussiek, 2010, p. 2).

Este sistema permite a inclusão dos partidos mais pequenos, permitindo que todos possam ter voz e representação no parlamento. Para além das eleições, a Constituição da República consagra, os princípios da liberdade de associação e organização política dos cidadãos, o princípio da separação dos poderes legislativo, executivo e judiciário (Mário et al., 2010; Moçambique, 2004).

Logo após a independência e da implementação do sistema com características do socialismo, Moçambique reestruturou o distrito ultramarino em províncias. Assim, a companhia de Moçambique passou a ser formada pelas províncias de Sofala e Manica respetivamente e a Companhia do Niassa passou a ser formada pelas províncias de Niassa e Cabo Delgado, como se pode ver no mapa 2.

Mapa 2: Divisão Administrativa de Moçambique por Províncias pois independência



Fonte: Elaboração própria com dados de Divagis

### **3. ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

#### **3.1. Descentralização e Governação local**

Nesta dissertação são abordados temas da descentralização e a governação local. Consciente da diferença entre ambos a nível teórico e prático, é difícil separa-los na sua descrição, principalmente em países como Moçambique, em que existe uma dualidade de governação a nível local, quer pelos governos locais, assim como a nível das representações do governo central pelas suas sedes distritais.

Dada a pouca clareza das tarefas dos governos locais assim como da administração local, cria um enorme trabalho quando se tenta separa-los, daí que neste trabalho serão abordados com especial atenção. Começemos pela descentralização.

##### **3.1.1. Descentralização**

A descentralização teve a sua origem na Europa oriental no início dos anos 90, como reação das sucessivas falhas do Estado centralizado que vigorou durante vários anos (Devas, 2005, p. 2). A maior parte destas mudanças se deve as políticas da união europeia que incentivavam a criação de governos a nível local.

As principais reformas no velho continente que ocorreram entre 1991 e 1994, condicionaram a uma significativa privatização da propriedade, um grande declínio dos partidos comunistas e a ascensão de um sistema eleitoral partidário competitivo (Lane, 2007, p. 4).

Estas reformas levaram ao surgimento de três grandes grupos, em termos de liberalização política e económica: a) *Primeiro grupo* nas sociedades ocidentais avançadas, em que as pessoas possuíam direitos e liberdades civis; b) *segundo grupo* considerado de intermediário na liberalização política que inclui a Rússia e a Ucrânia, semelhante ao modelo dos países latinos americanos; c)

*terceiro grupo*, constituído por países que possuíam partido único e uma economia planificada (Lane, 2007, pp. 4-7).

Nos meados da década 80, 60% dos países da África eram controlados por regimes militarizados, outros pelo regime de partido único e apenas seis que já tinha adotado o multipartidarismo. Dez anos depois a situação mudou drasticamente com a introdução do sistema multipartidário na maioria dos países daquele continente (Lane, 2007, p. 291).

De um modo geral, a descentralização é entendida como transferência de recursos e poderes a nível central para o local. Dada a sua complexidade, ela pode ter vários significados, em diferentes contextos e da forma como os planos são desenhados e implementados.

De acordo com Manor (1999, pp. 5-6) existem três definições chaves da descentralização: (i) desconcentração ou descentralização administrativa, (ii) descentralização fiscal e, (iii) devolução ou descentralização democrática. Por sua vez MILS 1990 Citado por Fuzikawa (2007) refere que existem quatro (4) tipos de descentralização: (i) Descentralização Política ou Devolução, (ii) Descentralização Administrativa ou Desconcentração, (iii) Delegação e a (iv) Privatização. Porém, Manor (1999) não considera este último (a privatização) como uma forma de descentralização pelo simples facto deste não poder ser local, dado que poderá existir sucursais de algumas empresas sediadas no centro e que fazem serviços a nível local.

Veremos a seguir cada um dos conceitos com base nos autores abaixo.

Desconcentração ou descentralização administrativa – é a “dispersão de funções, responsabilidades e funcionários dos escalões superiores para escalões inferiores do governo; É a recolocação dos funcionários dos escalões superiores do governo em diferentes pontos do território nacional, com o objetivo de fortificar a autoridade do governo”(Manor, 1999, p. 6).

Todas as linhas de comando são de cima para baixo, enquanto a prestação de contas é de baixo para cima. Contudo, os funcionários limitam-se por obedecer decisões que são tomadas pelo governo central (Fuzikawa, 2007).

Para Pius Kulipossa (2004), Descentralização fiscal é "...a transferência de recursos fiscais para escalões inferiores do governo, em que não há cedência nem influência sobre orçamentos e decisões financeiras, em que se confia os funcionários desconcentrados que prestam contas aos seus superiores a nível central".

Devolução ou Descentralização democrática – é a "transferência de poder (tomada de decisões), funções e recursos do governo central para governos locais que são eleitos pela comunidade local e prestam contas a elas. Neste processo, há cedência de personalidade legal, áreas de competência são legalmente definidas, há autonomia sobre os impostos, orçamento próprio e competência legislativa" (Dias, 2005, p. 18).

Para Manor (1999, p. 5) as vezes os dois ou três tipos de descentralização (política, administrativa e económica), podem ocorrer simultaneamente, mais também podem ocorrer separadamente dependendo da forma de organização de cada país.

Porém, a descentralização política é muitas vezes considerada como "um mecanismo indispensável para tornar um Estado em democrático e desenvolvido" pelo facto do governo local ter a capacidade de utilizar recursos limitados mais eficientes que o central (Saitō, 2008, p. 2). Este por sua vez, pode ocorrer com ou sem uma democracia representativa e também pode ocorrer sem qualquer forma de democracia participativa, verificando o que Fernandes chama de "Pessoalização do poder autárquico" ou "presidencialismo municipal", dependendo da forma de concentração do Estado (Fernandes, 1997, pp. 97-98).

Para Rodríguez-Pose e Gill (2005, p. 11) as potenciais vantagens económicas da devolução em relação ao centralismo podem ser discutidas mediante três áreas: Em primeiro lugar, num sistema centralizado, os decisores

políticos tomam decisões para todo o país. Este sistema poderá ser ineficiente se houver uma distribuição desigual de recursos pelas regiões deste mesmo país.

A segunda maior fonte de ganhos económicos que a devolução pode gerar são as inovações políticas: Se os governos locais são mais responsáveis por seu próprio bem-estar, pode fazer com que eles mesmo tenham ideias criativas para melhorar as suas próprias receitas.

Por último, a devolução aumenta o poder na tomada de decisão a nível local aumentando a transparência e a responsabilização através da redução da distância entre os políticos e os seus eleitores (Rodríguez-Pose & Gill, 2005).

A transferência de poderes do governo central para os níveis mais baixos na hierarquia política, administrativa e territorial tem sido visto como “forma de promover o desenvolvimento (...) e melhorar a eficiência, qualidade e democracia” (COLFER, 2012, p.33). Em todo o caso, todo o processo de descentralização pauta pela maior participação da comunidade e pela melhor prestação de contas (Idem, p.33).

Não será do interesse deste trabalho descrever todas as formas de descentralização aplicadas em Moçambique. Porém, vamos centrar na análise da devolução de poderes do governo central para o local com a criação de autarquias locais em 53 municípios. Estes municípios foram dotados na sua formação de autonomia financeira e política, sem prejudicar os interesses do Estado.

### **3.1.2. Governação local**

Governação Local é definida como a “formulação e a execução de uma ação coletiva a nível local, englobando papéis diretos e indiretos de instituições formais de governo local e central, assim como as funções de normas informais, redes e organizações comunitárias e associações de bairro na prossecução da ação

coletiva, definindo o quadro de interação entre os cidadãos e este com o Estado na tomada de decisão e na prestação de serviços públicos”(Shah, 2006, pp. 1-2).

Mesmo assim, toda a governação local necessita de um líder, pois “o exercício da liderança é fundamental para as agências políticas, mesmo em democracias contemporâneas”(Teles, 2010, p. 22). No entanto, o poder autárquico é considerado como um espaço de democracia participativa, política e social (Fernandes, 1997, p. 87). Por isso mesmo que não há dúvidas quando Stoker (1998, p. 20) diz que o exercício de poder necessita de ser legitimado de modo a dar o suficiente poder ao líder na mobilização da população local para a resolução dos seus próprios problemas.

Para Olowu e Wunsch (2004), a governação local é entendida como “...regras de governação por processos através do qual, os residentes de uma determinada área participam na sua própria governação e que é limitada em interesses locais” (Olowu & Wunsch, 2004, p. 4).

Por sua vez Teles e Moreira (2007, p. 14), afirma que “os governos locais são vistos cada vez mais, como facilitadores do processo de participação, facilitando a colaboração e cooperação a nível local”. E é neste sentido que as abordagens relativas a governação local devem procurar enfatizar e valorizar a participação da sociedade civil. Para tal, é necessário que venha deste governo local um espírito motivador de participação e não o contrário.

O governo constitui “procedimentos formais que as instituições da sociedade criaram para expressar os seus interesses, para resolver problemas e implementar a escolha pública”, de modo a proteger os interesses dos cidadãos, garantindo-lhes justiça, saúde e iguais possibilidade de alcançarem um nível de desenvolvimento desejável (John, 2001, p. 6).

Miller, Dickson, e Stoker (2000, p. 29) dividem os modelos de governação local em localistas, individualistas, mobilizador e centralista, cuja sua caracterização se pode ver no quadro abaixo:

Tabela 1: Modelo de Governação Local

	Dimensões				
Modelo	Questões chave	Atitude para a autonomia local	Atitude de participação pública	Mecanismo chave de prestação de serviço	Mecanismo chave de imediação política
<b>Localista</b>	Expressão e encontro das necessidades da comunidade	Fortemente favorável	O apoio é dado em primeira estância aos eleitos	Autoridades locais eleitas com múltiplas funções	Representatividade política através das eleições
<b>Individualista</b>	Encoraja a escolha individual e capacidade de resposta em relação ao serviço	Pouco favorável, mais a intervenção é feita no mais alto nível	A participação não é de larga escala por parte da sociedade civil	Oferta competitiva de serviços	Direitos Individuais como consumidor
<b>Mobilizador</b>	Desenvolvimento de uma política mais que garante a influência dos desfavorecidos	Fortemente favorável como parte do processo de mudança	Fortemente a favor	Relações de vizinhança e estruturas descentralizadas	Política participativa no desenvolvimento
<b>Centralista</b>	Mantém os padrões nacionais e primazia a democracia nacional	Fortemente oposto	Valor Limitado	Agências sujeitas ao controlo central	Governo Central  Legislação  Orientação e controlos

Fonte: (Miller et al., 2000, p. 29).

Uma das discussões mais debatidas na atualidade é o papel e a forma de organização da governação local e, Fernandes (1997) formula duas hipóteses relativas ao tema: uma em que o poder local reproduz o poder central e “passa a obedecer a mesma lógica formal da democracia representativa, quer na sua formação, quer no seu exercício”. Isto faz com que este tenha mais interesses partidários e automaticamente a edibilidade destas autarquias poderá desconhecer



os problemas reais da própria comunidade, dado que ele deve as suas satisfações ao seu dirigente político em vez na população local (Fernandes, 1997, pp. 87-90).

A segunda hipótese que o mesmo autor lançou, foi referente a lógica do exercício do poder pela democracia participativa, em que a comunidade local torna-se a “base exclusiva da sua constituição, do seu exercício e da sua legitimação”. É neste contexto que o envolvimento das populações na resolução dos seus próprios problemas, como refere (Olowu & Wunsch, 2004) na sua obra *“Local governance in Africa: The challenges of democratic decentralization”*, poderá fazer com que a população local oriente de forma mais exequível a resolução dos seus próprios problemas (Fernandes, 1997, pp. 90-92).

Fernandes refere ainda que quanto mais o poder local reproduzir o central, poderá fazer com que “a assembleia municipal seja a única instancia de negociação”. Esta assembleia tornar-se-á um lugar de conforto entre dos partidos com representatividade e assento nesta assembleia (Fernandes, 1997, p. 93).

O objetivo final de todas as formas de descentralização acima mencionadas é poder alcançar uma boa governação. Numa boa governação pressupõem-se existir “um serviço público eficiente, um sistema judicial independente e um quadro jurídico para fazer valer os contratos; o responsável administração dos fundos públicos; um auditor público independente, responsável por um representante legislativo; o respeito pela lei e pelos direitos humanos em todos os níveis de governo; estrutura pluralista institucional, e uma imprensa livre” (Rhodes, 1996, p. 656).

Porém, boa governação não é apenas fornecer uma vasta gama de serviços locais, é preciso também a preservação da vida e da liberdade dos residentes, criando espaço para a participação democrática e o diálogo civil, na criação de programas que possam criar e facilitar resultados que enriquecem a qualidade de vida dos residentes (Shah, 2006, p. 2).

A Governança é o “uso da autoridade política e exercício de controlo sobre a sociedade e a gestão dos recursos para o desenvolvimento económico e social (...), que por sua vez, as autoridades ou as lideranças estabelecem relações com o público” (Kiwanuka, 2012, p. 50 Citando Landell-Mills & Sarageldin, 1991).

Na verdade, todas as tentativas de formar governos locais, são fruto de uma ideia de uma boa governação, que para Kiwanuka (2012, p. 50) significa “respeitar os regulamentos, as leis e os direitos humanos, abertura política, participação e inclusão, igualdade e não discriminação, processos eficientes e eficazes e instituições transparentes, e a prestação de contas”.

### **3.1.3. Comunidade local**

Um, elemento importante a destacar quando falamos da governação local é saber o que é a comunidade local. Neste sentido, o Decreto 11/2005<sup>5</sup> no seu artigo 104 define comunidade local como:

“Conjunto de população e pessoas coletivas compreendidas numa determinada unidade de organização territorial, nomeadamente província, distrito, posto administrativo, localidade, povoação, agrupando famílias, que visam a salvaguarda de interesses comuns, tais como a proteção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, quer sejam cultivadas ou em pousio, florestas, lugares de importância cultural, pastagens, fontes de água, áreas de caça e de expansão” (p. 28).

Como acontece em todo o mundo e desde épocas remotas, existe e continuam a existir relações de poder em todas as esferas de atividades. Estas se tornam mais evidentes em Estados centralizados relativamente aos descentralizados, por isso mesmo se deva considerar o poder local como “um vetor de estruturação do sistema de poder na comunidade” (Fernandes, 1997, p. 141). Esta estruturação necessita de uma liderança política que paute pelo consenso em vez da coerção (Teles, 2010, p. 16).

---

<sup>5</sup> Regulamento da lei dos órgãos locais do estado

A governação local em África foi associada ao processo da democratização, regime este que se pressupõe garantir a participação dos cidadãos no processo de formulação de políticas públicas e prestação de contas à comunidade. Tal participação depende fundamentalmente da “capacidade real da organização, mobilização e advocacia da sociedade civil e política” (AfriMAP & Africa, 2009, p. 14).

Portanto, ainda existem lacunas no âmbito do exercício das funções das organizações não-governamentais no processo intervenção e protagonismo com o governo e com os seus financiadores (AfriMAP & Africa, 2009, p. 17).

Este processo pressupõe a criação e o surgimento de associações locais que lutam pelos interesses da comunidade local. Mas a multiplicação das associações não traduz necessariamente o crescimento da participação na sua organização e no seu funcionamento como referiu anteriormente o Shah. Dá-se por vezes o alargamento de um mercado de serviços com uma participação passiva”, tornando os tais dirigentes das associações em elites locais (Fernandes, 1997, p. 132).

### **3.2. Prestação de serviços públicos**

Vários autores têm vindo a destacar a importância do novo modelo de gestão na administração pública, entre os quais, Stoker (2006) com a sua obra “Public Value Management” merece destaque. Outros autores como OCDE e o Departamento dos Assuntos Sociais das Nações Unidas, Janine O’Flynn (2007) na sua obra “From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications” tentam explicar a mudança da gestão administrativa para a gestão do valor público. Contudo, o principal enfoque desta nova abordagem é de que a governação deve ser feita em função do valor público.

O valor público é aplicado atualmente nos recursos humanos na medida em que as pessoas são motivadas pelo seu envolvimento em redes e parcerias, ou seja, pelas relações com os outros.

De uma forma resumida, Moreira, Jalali e Alves (2008) mencionam três preposições deste modelo: intervenções públicas definidas pela busca do valor público, uma necessidade de dar maior reconhecimento à legitimidade de um conjunto significativo de ‘*stakeholders*’; a introdução de uma visão em relação a prestação de serviço assente no compromisso com um *ethos* do serviço público e por fim; o desafio da prestação do serviço público requer processos flexíveis e baseados na aprendizagem.

Muitos países em desenvolvimento em particular os da África têm experimentado iniciativas de modo a aumentar a *accountability*<sup>6</sup> na prestação de serviços públicos. Estes países fornecem direitos de controlo num grupo de cidadãos que incluem a descentralização da prestação de serviço público para os governos locais, a participação comunitária e a contratação de uma entidade privada e ONG para a prestação de serviços públicos (P. Bardhan & Mookherjee, 2006, p. 101).

É neste contexto que Osborne (2006) identifica três grandes grupos de organização de serviços públicos: Administração pública (AP); Nova Gestão Pública (NGP) e Nova Governança pública (NGOP). A forma hierárquica de organização de administração pública é verificada no primeiro tipo (AP), enquanto o segundo está orientado para o mercado com o objetivo de promover a eficiência e a eficácia, enquanto a forma de governança em rede é típico do terceiro tipo de prestação de serviços públicos, onde há parceria entre público e privado (Calabrò, 2011, p. 17).

Atualmente as organizações dos serviços públicos estão em “crescente pressão de desregulação e a contínua comparação com o sector privado” (Calabrò, 2011, p. 7). Isto faz com que haja esforços crescentes no aumento da sua eficiência, redimensionamento e racionalização dos seus recursos, fazendo

---

<sup>6</sup> Prestação de contas, Responsabilização

com que os serviços públicos sejam mais virados ao cidadão (Calabrò, 2011, p. 7).

Esta tendência de prestação de serviços públicos faz aumentar o número de privatizações destes serviços pelos agentes privados, fazendo com que o Estado não seja o fornecedor direto dos serviços públicos, mais sim o garante para o fornecimento destes. Assim, o sector público num mercado competitivo é obrigado a fazer coisas certas e de boa forma de modo a poder se equivaler aos outros sectores.

A eficiência dos serviços públicos depende da sua competição, que de acordo com Boyne (1996) podem ser distinguidas três formas de competição num governo local: “competição com as autoridades locais pelo poder e recursos; concorrência entre municípios e outras unidades de produção para a prestação de serviços dentro de fronteiras locais e a competição entre os próprios municípios” (Boyne, 1996, pp. 704-705).

A vertente mais recente da prestação de serviços públicos olha para a governança como um sistema de governação local em que envolvem sistemas complexos de organização e prestação de serviços públicos. Estas redes são constituídas por “organizações que precisam de troca de recursos uns aos outros” (Rhodes, 1996, p. 658).

É preciso salientar que a descentralização em África não foi tão completa como a aconteceu em alguns países europeus. As poucas evidências dos impactos da descentralização na governação local em países africanos fazem com que se comece a pensar que a descentralização nestes países, incluindo Moçambique estava somente limitada na qualidade, quantidade e equidade da prestação de serviço público (Cabral, 2011, p. 6).

Cabral (2011) destaca três fatores que fazem com que a descentralização em África ainda seja incompleta: fatores fiscais, políticos e administrativos:

- 1) Fatores fiscais: dizem respeito a adequação dos recursos financeiros, visto que sem a adequação destes a transferência de responsabilidade não é operacional, o que limita ao governo local a implementação de certos programas locais;
- 2) Os fatores políticos: têm a ver com o compromisso político do centro favorecendo a descentralização, mas também é necessário o compromisso dos líderes locais em abraçar esta causa, pois estes serão os catalisadores das ideias e programas do centro;
- 3) Os fatores administrativos: é necessário a distinção clara entre as funções do governo central e do governo local para não haver conflitos entre eles em termos das funções a desempenhar e da sua responsabilização.

### **3.3. Prestação de Contas**

A prestação de contas “é um requisito da boa governança não só as instituições governamentais mas também o sector privado e as organizações da sociedade civil devem ser responsáveis perante o público e a seus agentes institucionais”(Spearman, 2006, p. 222).

Quem tem de prestar contas a quem, varia dependendo de decisões ou ações tomadas são internas ou externas a uma organização ou instituição. Por sua vez, a prestação de contas, exige que haja uma boa transparência e esta significa que “as decisões tomadas e a sua execução seguem regras e regulamentos e a informação está livremente e diretamente acessível para aqueles que irão ser afetados por estas decisões e a execução dessas” (Spearman, 2006, p. 222)

Blair (2000, pp. 27-31) evidencia sete formas da prestação de contas ao público numa governação local democrática que se pode destacar: “Responsabilização burocrática aos funcionários eleitos”; “Responsabilização dos funcionários eleitos para o público”; “Eleições”; “partidos políticos”; “Sociedade Civil”; “A comunicação social”; “Sondagens de Opinião” e “Opinião pública”.

Ao contrário de Blair, Olowu (2003, pp. 47-49) e Fauré e Rodrigues (2011, pp. 50-51) identificam três mecanismos de participação e de prestação de contas na governação local, nomeadamente: eleições locais, concelhos locais e os “*Direct voice mechanisms*” (Mecanismos de voz direta em tradução direta):

a) Eleições locais: As eleições são importantes para promover a participação dos cidadãos e para responsabilização dos governos locais e a provisão de informações para os eleitores.

b) Estrutura e funcionamento das assembleias/conselhos locais: os conselhos locais são compostos por representantes das comunidades, os quais tem como função representar os seus interesses junto do órgão executivo local, mas em muitos casos na África, os executivos locais exercem muito mais poder do que o legislativo.

c) Direct voice mechanisms (Mecanismos de voz direta em tradução direta): Numa governação local, é muito importante a questão da participação, mais todas elas visam salvaguardar os interesses da dos cidadãos nas decisões locais (Blair, 2000, p. 22).

## 4. MODELOS DE GOVERNARÃO EM ÁFRICA

### 4.1. Breve introdução

Durante muito tempo, as comunidades locais em África tinham sistemas de liderança próprios em que o “poder local assentava em crenças e religiões” (Vieira, 2004, p. 74). Facto este que fazia com que o régulo fosse o único representante legítimo das comunidades em que dominava. Tudo estava concentrado no régulo e era ele que definia como a sociedade se podia comportar.

O líder era considerado de “o descendente mais velho da linhagem mais antiga do clã que fundou ou conquistou este território... sendo considerado de mágico e grande feiticeiro capaz de defender a comunidade de todos os inimigos exteriores ou interiores” (Vieira, 2004, p. 74). É neste contexto que se consideram os programas e processos de descentralização em África como estratégias de aproximação dos Estados africanos junto das estruturas locais (Fauré & Rodrigues, 2011, p. 43).

Esta forma de funcionamento do poder local tornou-se mais fragilizado e menos credível com a invasão das potências europeias no território africano, Onde estes “controlavam completamente toda a estrutura das sociedades tradicionais africanas existentes” (Vieira, 2004, pp. 75-76).

Em Moçambique por exemplo, as autoridades tradicionais foram criadas como forma de controlar recursos e necessidades da população que os administradores não conseguiam por si só ter a informação. Estas autoridades continham o régulo como a figura máxima e este tinha autoridades sobre a população.

Não é por acaso que um estudo de *afrobarometer* realizado por Logan (2013) concluiu que em moçambique por exemplo, as pessoas confiam mais dos seus líderes tradicionais em relação ao governo e a administração local, número este que está acima de muitos países africanos.



O mesmo estudo comparou a capacidade dos governos locais, líderes locais e do governo central de acordo com certos parâmetros, onde obteve os seguintes resultados: Na questão da resolução dos conflitos locais, as autoridades tradicionais em África, mostram-se mais eficientes em relação aos governos locais e central; a demarcação da terra é feita na grande maioria pelo governo local e um número equilibrado entre as autoridades locais e o governo central; quase dois terços do imposto sobre o rendimento são feitos pelo governo central, um quarto pelo local e o resto pelas autoridades tradicionais; Os serviços públicos básicos como a educação e a saúde são geridos na sua maioria pelo governo central e com pouca intervenção das autoridades locais (Logan, 2013, p. 6).

Por fim, o colapso do sistema socialista teve efeitos catastróficos. Contrariamente ao que aconteceu na África, os países asiáticos conseguiram contornar a situação pós-comunista. Porém, os países africanos foram afetados negativamente com a queda da Ex URSS e aceitaram completamente as condições estabelecidas pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional uma vez que eram na altura a única alternativa que existia (Lane, 2007, pp. 22-23). Foi assim que iniciou em África o processo de descentralização em África.

#### **4.2. Descentralização em África**

Embora o processo de descentralização seja realizado de forma diferente e em épocas diferentes dentre vários países, esta diferença acentua-se ainda mais quando queremos comparar países desenvolvidos e os em desenvolvimento; a Europa e a África (Olowu & Wunsch, 2004). Contudo, desde o início de 1990, havia um renovado interesse na descentralização, associada com os processos de democratização ocorridos em muitos países desenvolvidos (Olowu & Wunsch, 2004, p. 2). Ao contrário destes países desenvolvidos, poucos conhecimentos se sabe sobre a experiência de descentralização em África que teve a sua explosão democrática nos anos 80 (Olowu & Wunsch, 2004, p. 2).

É neste contexto que autores como Forquilha (2007), Otayek (2007) e Ndegwa (2002) dizem que a descentralização em África é um fenómeno recente e

que está intimamente ligada aos processos de transição política ocorrida no começo da década 90. Este Surgiu como forma de contrariar a forma de organização do Estado colonial autoritário que se tinha mostrado incapaz de promover o desenvolvimento.

Muitos Estados africanos tinham o sistema centralizado de governação durante o período colonial (Kiwanuka, 2012, p. 48). Este processo levou com que todas as decisões sejam tomadas a partir do centro, da capital. Normalmente esta capital tinha um nível de desenvolvimento muito elevado a demais partes do país. Isto levou com que os governos destes mesmos países incluindo Moçambique, procurassem alternativas para inverter esta situação.

No âmbito destas transformações foi desacreditado o sistema de partido único imposto pelo modelo de partido-estado que vigorava tanto nos países que possuíam a orientação liberal, como para o de orientação socialista (Otayek, 2007, p. 134). Muitos destes países “começaram primeiro por aplicar uma descentralização económica” e que só a partir da década 90, é que começaram com a descentralização política- devolução (Kiwanuka, 2012, p. 49).

Entre a década 80 e 90, Moçambique assim como Quénia e Malawi, aplicou programas de ajustamento estrutural como fruto da sua aceitação das doações fornecidas pelo BM e o FMI, com o *slogan* “boa governação” (Saitō, 2008, p. 2). Portanto, todos têm tentado implantar a devolução nos seus respetivos países, mas a forma e a dinâmica desta é diferenciada.

No entanto, muitos países africanos adotaram a descentralização como um meio de diminuir as disparidades regionais e de reduzir a pobreza e como forma de mobilizar os recursos locais, fomentar a participação local, melhorar a prestação de serviços públicos e na prestação de contas (Cabral, 2011, p. 6). Mais isso não significou necessariamente a redução da pobreza, pois existem casos em que mesmo com a implementação da descentralização, os efeitos destes não são satisfatórios (Brosio, 2000, pp. 4-5; Manor, 2011). Muitos desses insucessos são explicados pela limitada participação e pela reduzida mobilização dos agentes locais nas questões do seu próprio município.

De um modo geral, Olowu e Wunsch (2004) associam os países desta região, incluindo Moçambique aos tipos de descentralização, classificando-os em três tipos nomeadamente: Desconcentração; Devolução, Devolução parcial e Federações ou semi-federações. Passamos a seguir a descrever cada um destes países descentralização:

Desconcentração: alguns países continuaram com este modelo, onde a decisão sobre os processos locais, a sua forma de funcionamento e a prestação de contas são feitos a nível central e transferem responsabilidades e recursos para os líderes eleitos a nível central para esta posição. Faziam parte deste grupo de países, o Ghana, Camarões, Quênia, Mali e Zimbábwe.

A segunda forma destacada pelo mesmo autor é a descentralização democrática ou devolução, em que a decisão parte do local para o centro, com a criação de instituições a nível local para resolver os problemas a nível local e a respetiva prestação de contas. Fazem parte destes países, o Maurícias, Uganda, Serra Leoa, Mali, de entre outros.

Houve ainda alguns países que optaram por um sistema misto, isto é, uma devolução parcial, na qual faz parte Moçambique. Nestes países, como se referiu ao longo deste trabalho, somente o poder é exercido de baixo para cima em áreas consideradas cidades e em algumas que apresentavam capacidade para implementarem o modelo.

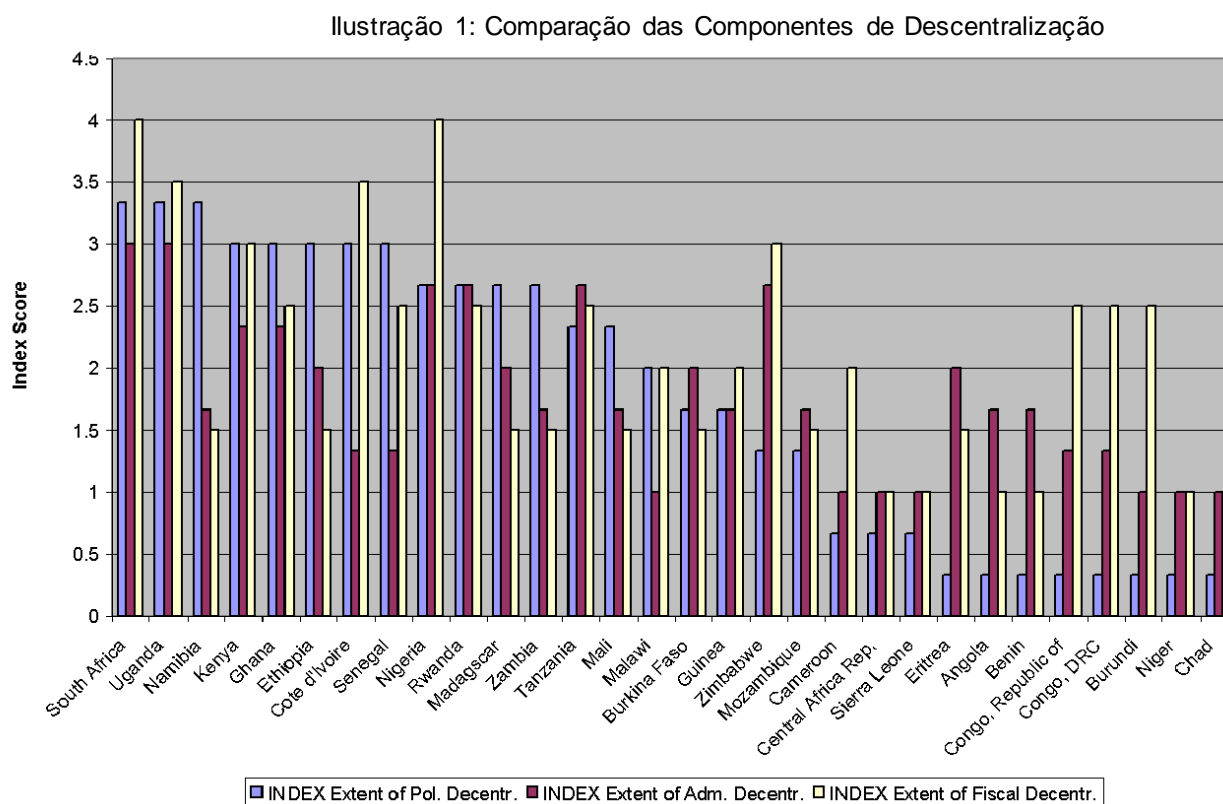
Os sistemas federados foram implementados África do Sul, Etiópia, Nigéria e Tanzânia, com vários centros de poder autónomos dentro do mesmo país, designados por Estados.

Tabela 2: Tipos de Descentralização em África

Tipo de descentralização	Países
Desconcentração	Gana, Camarões, Quênia, Mali e Zâmbia
Devolução	Maurícias Uganda, Serra Leoa, Mali, Costa de Marfim, Zimbabwe, Nigéria e Tanzânia
Descentralização parcial (Só áreas urbanas)	Botswana, Namíbia, <b>Moçambique</b> e Senegal
Federações ou semi-federações.	África do Sul, Etiópia, Nigéria e Tanzânia

Fonte: (Olowu, 2003, p. 43) e OLOWU et al. (2004, p. 39)

Entretanto, para além da diferenciação dos tipo de descentralização nos vários países da áfrica, é possível comparar os mesmos quanto o seu nível de descentralização tendo em conta as suas três dimensões: administrativa, política e fiscal. Nesta matéria Ndegwa (2002) 30 países africanos nas dimensões acima mencionadas, conforme a tabela



Fonte: (Ndegwa, 2002, p. 9)

Como se pode ver na ilustração acima, Moçambique ocupa uma posição relativamente baixa em todas as componentes comparado com os países da região, como é o caso da África do Sul, Zâmbia, Zimbabwe e Tanzânia. Este facto deve-se a este possuir uma descentralização parcial descrito na tabela 2 por Olowu. Contudo, embora Moçambique tenha um nível relativamente baixa em relação aos países descritos acima, este consegue superar países como Angola, Chad e Níger na sua forma de descentralização política.

Para explicar a fraca descentralização destes países, Smoke (2003, pp. 7-10) atribui as controversas dos efeitos da implementação deste neste continente e refere três razões que fazem com que tenhamos calma na altura de destacar a descentralização como o melhor modelo de governação:

- A descentralização não é favorecida em África principalmente porque não existe prova inequívoca de sua conveniência. Olowu (2004) refere que uma das raízes é a falha de abordagens do desenvolvimento centralizado; as pressões de organismos internacionais para o desenvolvimento, entre outros, como forças importantes em andamento na onda atual de descentralização em África, mas as verdadeiras razões são bastante variadas e, em última instância, a política (Smoke, 2003, p. 8).
- Há muitas vezes uma falta de clareza sobre o significado exato da descentralização. Olha-se de um lado como uma verdadeira desconcentração, na qual o papel do governo central é mais limitado. Por sua vez, a descentralização é de difícil medição;
- A descentralização possui diversas dimensões, motivo pelo qual que é um fenómeno complexo dependendo da área de estudo em que está inserido. Os economistas se concentram na descentralização económica e fiscal, os políticos nas relações intergovernamentais, eleições locais e mecanismos de prestação de contas, enquanto a administração pública trabalha com estruturas institucionais, processos e procedimentos.

No entanto a descentralização em África é afligido por vários problemas, de entre eles Wunsch (2008) destaca os seguintes:

- As unidades descentralizadas de governo em África possuem normalmente limitada receita autoridade para a gestão dos serviços básicos, como a saúde, a educação e as infraestruturas;
- Autoridade limitada na gestão dos recursos naturais;
- Seus eleitores são fortemente heterogéneos, sem a possibilidade de comunicação entre eles, dado a fraca acessibilidade das vias de comunicação e pouca mobilidade de pessoas;
- Tem pouca legitimidade relativamente ao nível central do governo.

Estas dificuldades apresentadas por Wunsch, não se diferem tanto das que iremos apresentar na realidade moçambicana.

#### **4.3. Conclusão**

Pode-se assim dizer que os modelos de governação em África estavam intimamente ligados ao tipo de políticas que cada país implementava. Estas políticas, não deixaram de incluir as autoridades tradicionais nos seus modelos de governação, até porque a governação local em África, surge como uma modernização das autoridades tradicionais aí existentes durante muito tempo. É por isso mesmo que estas autoridades desempenham até agora um papel importante na solução dos problemas locais.

É claro que estas sociedades deixaram de ter um papel fulcral na providência dos serviços públicos básicos para a população. Em Moçambique, por exemplo, devido a deficiência do Estado na providência de condições básicas a população, estas começaram a procurar formas próprias de governação.

Ainda continuam a maior parte (senão todos) dos municípios dos Estados africanos dependentes do orçamento central, pois ainda não tem a capacidade de arrecadar fundos para o pleno funcionamento das mesmas. Este facto faz com que os edis destas autarquias não tenham poder suficiente para atuarem.

Porém a visão de SHAH (2006) sobre a governação local acaba por ser limitada e ameaçada, na medida em que este pressupunha uma governação local

onde todas as componentes se interagem, desde instituições formais do governo local e central, rede e organizações comunitárias e associações dos bairros na prossecução da ação coletiva. Esta limitação deve-se ao facto da fraca participação dos cidadãos nas soluções dos problemas locais.

O que acontece muitas é que os próprios cidadãos não conhecem os seus representantes. Porém, se não os conhecem, é logico que estes estejam automaticamente excluídos na governação local, pois a eleição destes, não é feita por meios formais de transparência, associado também a informação imperfeita.

Porém, é preciso separar a legitimação da confiança. Stoker (1998) refere que o exercício necessita de ser legitimado, mais a maior parte dos que ocupam posições privilegiadas na governação local em África não são legítimos e eleitos pela população, mais sim confiados pelos seus representantes superiores para ocuparem estas posições e, esta atitude cria problemas descritos no parágrafo acima.

Depois de uma contextualização e discursão das questões de descentralização e governação local em África, vamos agora nos centrar na evolução da governação local em Moçambique, de modo a perceber a dinâmica dos modelos que foram implementados neste país. Estes modelos irão nos fornecer informações importantes para a sua análise no capítulo 6.

## **5. MODELOS DE GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE**

### **5.1. Breve Introdução**

Ao descrever os modelos de governação em Moçambique temos que ter em conta os dois principais períodos: antes e depois da independência. Segundo Cau (2004, p. 19), o período entre 1498 a 1974 (antes da independência) apresenta três subperíodos: o primeiro é chamado o das autoridades tradicionais de administração da terra em tempos pré-colonial; o segundo período discute o papel das autoridades tradicionais sobre o controle da terra em áreas que atuavam os portugueses (1498 - 1884); o terceiro período interroga o papel das comunidades na administração da terra entre 1885 – 1975, período da ocupação efetiva (Cau, 2004).

Antes da presença dos Portugueses a Moçambique, a maior partes dos povos bantos da região austral de África, migravam para moçambique na procura de condições de sobrevivência. Estas comunidades eram nómadas e baseavam na caça e na recolção. Estes criavam fortes relações com os bantos de Moçambique, assim como os outros imigrantes. Contudo, havia conflitos entre estes relacionados com a posse de terra, dos recursos minerais, assim como o domínio da terra (Isaacman & Isaacman, 1983:13).

No período da ocupação efetiva, foram abolidas estas autonomias políticas dos dirigentes africanos, limitados os movimentos migratórios e condicionou o pagamento sistemático e compulsivo de impostos e mais contribuições regulamentares (Rita, 1980:2).

No período pós-independência, Moçambique sofreu transformações radicais ao adotar um sistema político e administrativo de mecanismos capazes de conferir maior racionalidade, de funcionar como um catalisador das mudanças e do desenvolvimento da sua sociedade. Essas mudanças iniciaram com a tentativa de implantação de um Estado socialista que depois seguiram para a descentralização política.



A primeira transição ocorreu através da proclamação da independência<sup>7</sup> e a ruptura com a velha ordem, o que significou a construção do novo estado. Foi a partir deste ato que o Estado passou a designar-se de República Popular de Moçambique em detrimento da Província Ultramarina Portuguesa (Nyakada, 2008).

A segunda geração da reforma política inicia com a adoção e a adesão de medidas inseridas no liberalismo económico acelerado pela globalização. A terceira transição foi marcada com o advento do processo de democratização, que se deu com o colapso do regime monopartidário e o surgimento do multipartidarismo (Nyakada, 2008).

Com essa descrição, podemos referir que moçambique apresenta um quadro comparativo útil no estudo de questões de transição política. Ora vejamos: O país era capitalista e autoritário durante o período colonial, socialista e cada vez mais autoritário após a independência, Autoritário e cada vez mais capitalista a partir da década de 1980 e início de 1990 e, democrático e capitalista a partir de 1994 (Pitcher, 2002, p. 2). Convém então descrever este quadro comparativo útil que o país possui de forma mais detalhada nos temas que se seguem.

## **5.2. Antes da independência: 1498 - 1974**

Antes da presença dos europeus, “os estados coloniais estavam organizados em clãs, e após a presença do estado colonial foram destruídos todos os níveis superiores das estruturas políticas que aí existiam” e os líderes locais estavam pressionados a fornecer mão-de-obra assalariada e culturas de rendimento para o mercado (Vieira, 2004, p. 82).

No período da chegada dos portugueses a região, estava a ocorrer um processo de transformação político e uma intensificação e expansão do comércio, fazendo com que os moçambicanos conseguissem defender os seus próprios

---

<sup>7</sup> Nas vésperas da passagem definitiva do poder, por parte do governo português ao moçambicano, a FRELIMO reuniu-se na sua VII sessão na província de Inhambane, com o objetivo de definir as orientações básicas do Estado.

interesses e controlarem as suas relações com os comerciantes da costa (Abrahamsson & Nilsson, 1994, p. 20).

A população estava organizada em famílias e linhagens e elas eram responsável pela sua própria sobrevivência, pois consumiam o que produziam e “vendiam também no mercado alguma da produção excedentária às suas necessidades para aceder a outros bens de consumo”(Vieira, 2004, p. 83). Dada a forma de organização das sociedades tradicionais encontradas em Moçambique e em quase toda a África, tornava-se difícil os portugueses obterem legitimidade no meio destas comunidades, que só foi possível obtê-la com a inclusão dos líderes locais na mobilização para o trabalho forçado e de pagamento de impostos.

Estes impostos eram denominados de *mussoco* e este era cobrado para cobrir a nova rede administrativa colonial, aproveitando assim a força de trabalho moçambicano de uma maneira mais direta e permanente (David Hedges, 1993:2). Segundo o mesmo autor, esta força de trabalho eram usadas nas plantações, nas minas e obras públicas na África do Sul, nas Rodésias, Niassalândia, Tanganhica e Zanzibar.

Dadas as más condições de trabalho em moçambique, a maior parte da força de trabalho que poderia fazer com que a produção no território nacional seja a níveis bastante elevados, começaram a migrar para os países vizinhos acima mencionados (David Hedges 1983:3).

As formas administrativas e de poder neste período estavam organizadas de acordo com o sistema vigente de organização do Estado português (Nyakada, 2008), em que existiam as câmaras municipais e as juntas locais, que foram extintas logo após a independência. No âmbito desta extinção, foram abrangidas também as direções, serviços e outros órgãos e unidades ou empresas das Câmaras Municipais, que ficaram sob a direção dos Conselhos Executivos da Cidade (Nyakada, 2008).

Relativamente a organização administrativa de Moçambique Chiziane (s/d, p. 4-8)<sup>8</sup> refere o seguinte:

*“No período colonial, desde a sua origem, a organização administrativa das províncias ultramarinas foi baseada no princípio da reprodução nas colónias em geral e a de Moçambique em particular, o modelo de gestão adotado para à metrópole. Considerava-se as colónias como simples províncias ultramarinas, que cumpriam planos traçados e estabelecidos na metrópole”.*

É neste contexto que Cistac (2012, p. 3) refere que:

*“Moçambique herdou uma estrutura administrativa essencialmente baseada no princípio de centralização que se traduziu, nomeadamente, na centralização do poder de decisão a nível dos órgãos superiores da administração central”*

Ainda Chiziane (s/d) citando Salim VALA (2008)<sup>9</sup> refere que o regime do Estado herdado era centralizado, fraco e forte:

*“Centralizadas porque as decisões eram emanadas do centro, neste caso da capital. Fraco porque não tinha capacidade de se implantar em todo território nacional, não se fazendo sentir na vida prática das comunidades e forte porque sobrepunha-se a todas as formas de organização das comunidades”.*

Foi nesse contexto que a FRELIMO continuou através da sua experiência política das zonas libertadas um “processo de transformação radical da sociedade contra o tribalismo, divisionismo, racismo, obscurantismo e superstição” de modo a destruir a sociedade feudal e a construção o “homem novo” livre e sem classes, condicionando a produção de bens materiais para a satisfação das necessidades da população e a melhoria das condições de vida (José, 2005, p. 14-15).

---

<sup>8</sup> Disponível em <http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=2DbDRFVfpgg%3d&tabid=339> consultado a 14 de novembro de 2012

<sup>9</sup> VALA, Salim. “Descentralização e Desenvolvimento Sustentável no Moçambique Rural (2008).

Antes da conferência de Berlim, o sistema de administração do território estava dividido em duas grandes áreas: a primeira corresponde a áreas intactas que nunca tinham sido invadidas pelos portugueses que eram dirigidas pelos reis e chefes das aldeias e a segunda correspondia áreas controladas pela administração colonial portuguesa. Esta divisão na governação a nível do território nacional só teve o seu término depois da conferência de Berlim, realizada em 1884-1885 na Alemanha, onde se reuniram várias potências europeias para se tomar decisão sobre a partilha de África (Nyakada, 2008 citando UEM, 1988).

Como resultado, coube a Portugal as terras do Estado moçambicano e outras do continente africano. Foi nessa sequência que em Maio de 1891, foi estabelecido companhias no espaço moçambicano e em algumas zonas da África através de um acordo com a Inglaterra, em virtude de várias disputas territoriais entre estes espaços (Nyakada, 2008 citando Newitt et al., 1997).

Depois de 1960, a Frelimo criou em 1964 no posto administrativo de Chai na província de Cabo Delgado as “zonas libertadas” em áreas do interior de Moçambique e fora do controle da administração portuguesa, de modo a fornecer alternativa a sociedade colonial, com uma economia sem exploração de homem para homem e que teve mais impacto nas províncias de Cabo Delgado, Niassa e Tete. Este esforço de criar estas zonas libertadas, não teve grande sucesso naquele momento, mas serviu de base de inspiração para o modelo socialista seguido logo após a independência (ADAM, 1997: 4).

Foi assim que a Frelimo começou por consolidar o seu poder, o que levou com que este começasse a ocupar áreas circunvizinhas, continuando assim a sua progressiva expansão (Isaacman & Isaacman, 1983:86). Contudo, segundo o mesmo autor, esta expansão enfrentou diversos problemas nas áreas onde este se implantava, dado que a Frelimo não estava preparada na introdução de uma nova estrutura económica, social e política naquelas regiões.

Porém, o modelo idealizado pela FRELIMO acabou por ser mais uma utopia do que uma realidade, tendo porém, pelo menos até certo ponto, servido de inspiração para traçar o modelo socialista de desenvolvimento implantado em

Moçambique depois da independência, onde se pretendia negar quer os modelos de desenvolvimento coloniais, quer os neocoloniais Yussuf Adam (1997:4).

### **5.2.1. Estrutura económica**

Portugal não tinha “recursos financeiros suficientes para poder fazer uma exploração de Moçambique com sucesso” (Abrahamsson & Nilsson, 1994, p. 23), de administrar integralmente o território e de se estabelecer em todo o país. O governo português arrendou cerca de dois terços da superfície territorial da colónia, cedendo grandes parcelas do território moçambicano a companhias privadas. Estas companhias eram de capitais maioritariamente ingleses, que ao instalarem-se no território moçambicano eram soberanos sobre as parcelas que exploravam e até na cobrança de impostos (Nyakada, 2008).

Ainda o mesmo autor salienta que durante o mesmo período de vigência dos acordos de concessão (1891-1942), o país esteve subdomínio de três grandes companhias: a Companhia do Niassa, a Companhia da Zambézia e a Companhia da Moçambique. Mais antes do fim deste período, final de 1920 e o início de 1930, Cau (2004) diz que os portugueses levaram de volta o controle de algumas terras que era eram administradas pelos capitais de companhias europeias com a publicação do Ato Colonial<sup>10</sup> em 1930 (Cau, 2004).

De acordo com Mosca e Oppenheimer (2005, pp. 73-76), a estrutura económica de Moçambique antes da independência estava caracterizada da seguinte forma:

- O objetivo da economia estava assente na maximização e extração de recursos pelas formas de produção baseadas na exploração da força de trabalho e na troca desigual de bens entre o campo e a cidade;

---

<sup>10</sup> O Ato Colonial “é o primeiro documento constitucional do Estado Novo, promulgado a 8 de julho de 1930, pelo decreto n.º 18 570, numa altura em que Oliveira Salazar assumia as funções de ministro Interino das Colónias” Adriano Moreira in <http://memoria-africa.ua.pt>

- O crescimento da economia dependia de fatores externos que dificultava a balança de pagamentos, limitando os espaços de manobra para as políticas internas;
- Os sectores económicos possuíam poucas relações intersectoriais, sem fileiras produtivas nem *clusters* (aglomerados) e os bens finais possuíam pouco valor acrescentado na economia moçambicana;
- Grande peso da economia provinha do sector informal;
- Pouca disponibilidade de capital e baixa capacidade de realização de investimentos;
- O Estado era o principal agente económico cujos objetivos eram de assegurar o funcionamento dos mecanismos de reprodução dos padrões de acumulação dominantes.

Moçambique desempenhava um papel muito importante na região, visto que havia interesse por todos os países da região em investir em infraestruturas do país, de modo a facilitar o processo de escoamento dos seus produtos, enquanto os portugueses concentravam as suas atenções na prestação de serviço e na produção em pequena escala (Abrahamsson e Nilsson, 1994, p. 28). No mesmo período, a política económica nacional assentava no forte “nacionalismo político e económico” que surgiu como mecanismo de defesa e de proteção de modo a não alienar recursos a outras potências mais desenvolvidas, aguardando pela acumulação de capital e pela modernização da economia portuguesa (Mosca & Oppenheimer, 2005, pp. 118-119).

Para colmatar esta situação, iniciou-se com a introdução de formas de produção local no mercado. Com a introdução destas formas não houve grande alteração nas relações sociais e de poder das sociedades, condicionado pela resistência das populações na primeira fase da integração entre as esferas sociais, económicas, culturais e políticas (Mosca e Oppenheimer, 2005, p. 123).

### 5.3. Centralismo: Período entre 1975 a 1987

O período de transição da independência caracterizou-se pela aceleração dos processos de transformação da sociedade com dinâmicas diferentes em todo o território nacional. Os principais elementos que justifiquem a transformação foi a crise económica que se verificou depois da operação Nó-Górdio (1968/1969) (Mosca & Oppenheimer, 2005, p. 137).

Após a independência em 1975, Moçambique “...tinha adotado um sistema político e económico centralizado, característico do modelo Socialista de Administração Pública”<sup>11</sup> (N. d. J. Canhanga, 2007, p. 94). Este modelo “provocou uma rutura profunda na forma da organização da administrativa herdada do Estado colonial” (Cistac, 2012, p. 3). Foi adotado um Estado planificado em que eram marginalizadas regiões do território nacional que ainda não estavam planificadas, ficando estes, sem capacidade de reprodução, dado que não possuíam recursos (Mosca & Oppenheimer, 2005, pp. 292-293).

Apesar desta rutura, algumas das características da administração colonial e a “natureza do regime político alterou-se substancialmente, mas não foi possível, na fase inicial da independência, estender este movimento até ao conjunto das estruturas administrativas do Estado” (Cistac, 2012).

Nesta reformulação, as áreas dominadas foram divididas em distritos (circunscrições) e os distritos foram divididos em outras unidades territoriais denominados de Postos, que tinham um chefe do posto. Os postos por sua vez foram divididos em regulados que eram governados por um chefe moçambicano nomeado pelo colono, o régulo (Cau, 2004). Os regulados foram divididos em grupos de aldeias e estes por sua vez, em povoações. Estes grupos de povoações eram governados por uma autoridade abaixo do régulo, conforme a hierarquia estabelecida, embora a maioria das autoridades tradicionais assim

---

<sup>11</sup> Como refere CISTAC - Manual de direito das autarquias locais, ainda - “...ainda persistem algumas características do sistema administrativo colonial para permitir estender a ação do executivo aos vários domínios da vida política, económica e social, nomeadamente: extrema centralização na capital do País do poder político e administrativo; as grandes transformações na organização político-administrativa caracterizaram-se pela criação de assembleias eleitas a nível local e conselhos executivos e Governos Provinciais com forte dependência central; continuam, mesmo assim, a basear-se essencialmente em governadores e administradores locais nomeados pelo poder central”.

como os chefes dos grupos de aldeias eram nomeados de acordo com as leis de sucessão hereditária, eles dependiam em grande parte da confirmação do governo colonial (Cau, 2004).

Depois da independência, houve tentativas de abolição das autoridades tradicionais e foram igualmente dissolvidas as Câmaras Municipais Autónomas devido o modelo político ideológico instituído pelo Estado no período pós independência, em que tornando-se imperioso a antiga estrutura do aparelho do Estado, assumindo os órgãos do poder popular e o seu aparelho do Estado, todas as tarefas necessárias (Chambule, 2000 citado por Nhambirre, 2011, p. 13).

Aas principais linhas orientadoras de Moçambique são uma doutrina orientada ao socialismo e não o modelo socialista propriamente dito. As suas linhas orientadoras são descritas por Mosca e Oppenheimer (2005, pp. 297-308) resumidas em seguintes linhas:

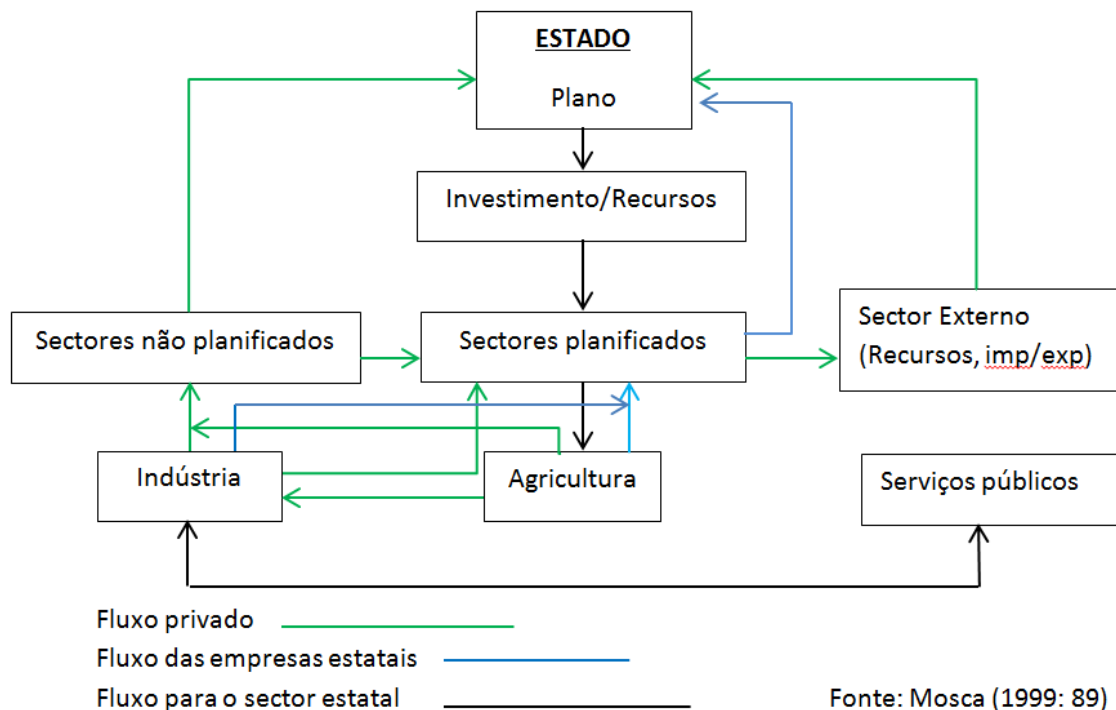
- O modelo previa que o crescimento era realizado com base em elevadas taxas de investimento público em empresas modernas para garantir economias de escala e emprego;
- Os objetivos sociais e a defesa do poder eram priorizados em detrimento da desconsideração das regras de equilíbrio económico a nível macro e micro;
- Priorizava-se a agricultura assente em formas de produção moderna apenas em empresas estatais, dado que os pequenos e médios produtores eram considerados ineficientes e incapazes de adotarem técnicas produtivas intensivas;
- Após o período da imposição e da repressão ideológica económica, os sectores não planificados reajustaram-se e encontraram formas de sobreviver e evoluíram na mediada que economia planificada evoluía;
- Radicalização da estatização (Mosca & Oppenheimer, 2005, pp. 297-308).

De uma forma resumida, a organização do Estado moçambicano e os padrões de acumulação estavam praticamente todos orientados ao Estado cujo principal fluxo



estava virado para o sector planificado, como se pode ver na figura 1. Segundo Mosca e Oppenheimer (2005, p. 292) a distribuição de recursos estava “centralizada no plano, beneficiando os sectores planificados e marginalizando os não planificados”, reduzindo assim a capacidade de desenvolvimento de pequenos e médios produtores.

**Ilustração 2: Modelo centralizado de Moçambique 1975 - 1992**



Fonte: Mosca (1999: 89)

Não foi fácil neste período segurar a economia do país durante muito tempo, fazendo com a população sinta a necessidade de se autossustentar, sem depender dos esforços do Estado.

#### 5.4. Liberalização, e reformas do Estado

Várias mudanças foram ocorrendo nos finais do século XX, mais para perceber a dinâmica destas mudanças, Carothers (2002) traz-nos de uma forma resumida os principais acontecimentos que marcaram o mundo no concernente a transição e as reformas dos Estados. Ora Vejamos: No último trimestre do séc. XX ocorreram tendências e mudanças importantes em termos de regimes políticos em diferentes partes do mundo, nomeadamente a queda de regimes autoritários do Sul da Europa nos meados dos anos 1970, a substituição das ditaduras militares por governos civis eleitos na América Latina a partir dos finais dos anos 1970 e meados dos anos 1980, o colapso dos regimes comunistas da Europa do Leste nos finais dos anos 1980, a constituição de 15 repúblicas pós-soviéticas em 1991, na sequência da queda da URSS, o declínio de regimes de partido-único na África subsaariana e alguma tendência de liberalização de alguns países do Médio Oriente nos anos 1990 (Carothers, 2002).

Por isso que autores como Huntington, (1991) citado por Forquilha e Orre (2011) não hesita em designar “as reformas políticas desencadeadas na maior parte dos países da África subsaariana nos finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990 como a “terceira vaga de democratização” (Forquilha & Orre, 2011).

Segundo (Olowu & Wunsch, 2004) citado por Forquilha (2008, p. 2)<sup>12</sup>, “as reformas de descentralização na África subsaariana ocorridas nos anos 80, aparecem associadas ao fenómeno da liberalização política e ao processo de democratização, como consequência de uma série de fatores, como por exemplo, as crises económicas e políticas, as pressões dos doadores para a boa governação, a urbanização crescente, entre outros”. No caso de Moçambique, este processo tornou-se um dos elementos fundamentais do próprio processo de reforma do Estado, destacado pela participação dos cidadãos na administração e desenvolvimento a nível local pelo melhoramento dos mecanismos de funcionamento do Estado (Forquilha, 2008).

---

<sup>12</sup> Artigo disponível em <http://cea.revues.org/187>

O ano de 1986 é considerado em Moçambique como o momento que marca o início da segunda fase da reforma do Estado em que deu-se o início do processo de reformas económicas, políticas e sociais, que desenvolveram com a revisão profunda do modelo político implantado após a independência nacional, no sentido de adequar-se as exigências da conjuntura internacional, que tendia adotar e realçar a eficiência do modelo liberal para o progresso das sociedades. Nesta etapa, a planificação central, foi substituída pela economia do mercado, que se assenta na iniciativa privada; o Estado socialista foi substituído por um outro a favor de um Estado gradualmente descentralizado e que revoga a separação tripartidária do poder do Estado em executivo, legislativo e judiciário (Nyakada, 2008).

De acordo com Vieira (2004), “as crises do petróleo (a partir de 1973), a guerra civil entre a Renamo e a Frelimo (1977-92), a queda do muro de Berlim (1989) e do bloco da União Soviética e o novo papel do BM e do FMI forçaram um enfraquecimento dos Estados, o que facilitou a penetração da economia liberal e as privatizações, a democracia e a descentralização e a integração forçada de pluralidades e de diversidades locais”.

Na visão de Vieira (2004), perante as dificuldades que estado moçambicano enfrentava, este “não tinha alternativa senão pedir ao FMI uma redução das taxas de juro sobre as suas dívidas e a dilatação dos prazos em que os juros deviam ser liquidados” (Vieira, 2004, p.89). Em troca teve de aceitar praticamente todas as imposições feitas por este. Assim, “o FMI introduziu as normas clássicas de gestão capitalista nas empresas estatais em detrimento da economia de subsistência alimentar” e obrigou o Governo a aplicar o ajustamento estrutural para ultrapassar as dificuldades que o estado frequentava, assim como o baixo índice de desenvolvimento (Vieira, 2004, p.89-90).

O objetivo principal da democratização de Moçambique era de criar a legitimidade do sistema político e do Estado, de modo que o este possa garantir níveis razoáveis de segurança, sobrevivência e serviços sociais básicos. Porém, dado que o Estado já tinha perdido a sua legitimidade e estando nesta fase a

querer recupera-la, as famílias foram encontrando formas próprias de sobrevivência e alternativas de organização social”, considerando-se neste caso, que as comunidades tradicionais como decisivos na sobrevivência da comunidade local durante os tempos de guerra (Abrahamsson & Nilsson, 1994).

A Frelimo separou o partido do Estado em 1989<sup>13</sup> e retirou as referências de Marxismo-Leninismo dos estatutos do partido, abrindo assim a mão para o processo de democratização, independência dos tribunais, eleições livres e garantia dos direitos individuais (Lalá & Ostheimer, 2003, p. 6). Esta ideia, não veio somente nos congressos realizados pela Frelimo, dado que o processo de paz e a subsequente implementação de estruturas democráticas com vista às eleições multipartidárias realizadas em Outubro de 1994 caracterizaram-se essencialmente, por pressões exercidas pela comunidade internacional (idem p.7).

Face a esta situação, foram surgindo vários programas com vista a recuperar a economia e a melhorar as condições da vida das populações.

#### **5.4.1. Programa de Reabilitação Económica (e Social) – PRE (S)**

O PRE surge como um aprofundamento com os elementos da continuidade e da descontinuidade em relação as reformas iniciadas em 1983 e que tomou outro ritmo em 1987 a quando da adoção do país as políticas de mercado cujo objetivo era de travar a queda de uma atividade económica e iniciar uma progressiva recuperação (Mosca & Oppenheimer, 2005, p. 311). O PRE Tinha os seguintes objetivos:

- Inverter o declínio da produção e restaurar um nível mínimo de consumo e de salários para toda a população, particularmente nas áreas rurais;
- Reduzir substancialmente os desequilíbrios financeiros internos e reforçar as contas e reservas externas;

---

<sup>13</sup> Fruto da realização do 5º congresso da frelimo

- Melhorar a eficiência e estabelecer condições para um progresso a níveis mais elevados do crescimento económico;
- Reintegrar os mercados paralelos e oficiais;
- Restaurar a disciplina financeira nas relações com os parceiros comerciais e os credores (Brochmann, Ofstad, Adam, Eriksen, & Hermele, 1990, p. 34)

A nível de Moçambique, o Programa de Ajustamento Estrutural tinha como objetivo contribuir para a “eliminação de qualquer possibilidade de continuidade do modelo económico e social da pós-independência, fazendo mudanças internas do poder para facilitar as transformações económicas e permitir as alianças externas” (Mosca & Oppenheimer, 2005, p. 316); reforçar a balança de transações correntes e a balança de pagamentos, reestruturação das empresas privadas; liberalização do comércio e a abolição do sistema de preços fixos (Abrahamsson & Nilsson, 1994, p. 49).

Para garantir o cumprimento destes objetivos, o governo começou com a privatização de alguns dos serviços que até a altura eram feitos simplesmente pelo Estado. Esta privatização tinha como objetivos de aumentar a eficiência da economia, reduzir os subsídios as empresas estatais e obter receitas para o orçamento público, aumentar a produtividade, modernizar e melhorar a gestão das empresas (Mosca & Oppenheimer, 2005, p. 328). No caso da agricultura e da terra, esta privatização manifestava-se de diversas formas ao longo de todo o país, em que na maior parte dos casos fazia-se a união do capital privado com o Estado, pretendendo manter a influência do Estado junto a população (p.359).

Para Macamo (2003), a agenda do ajustamento estrutural não previa o desenvolvimento de países como Moçambique, mais sim a contenção de perigos traduzidos em riscos que por um lado cravam sinergias desejáveis e por outro lado isolava grupos considerados de riscos para não contaminarem o tecido social (Macamo, 2003, p. 249)

Nem sempre estas mudanças introduzidas tiveram a melhor resposta. A título de exemplo, Mosca e Cena-Delgado (1993) citado por Mosca e Oppenheimer (2005, pp. 331-332) refere que as medidas aplicadas ao PRE foram

severas na fase inicial e suaves no segundo período, que gerou instabilidade e rotura de funcionamento, dado que não existiam fluxos de recursos externos suficientes para cobrir igualar ao ritmo do ajustamento causado pela insuficiente capacidade técnica e falta de unidade política. Por isso mesmo que Lalá e Ostheimer (2003) são duros em dizer que Programa de Reabilitação Económica (PRE) implementado a partir de 1986 não obtinha sucesso no alívio à pobreza das populações (Lalá & Ostheimer, 2003, p. 6).

Mosca e Oppenheimer (2005) resumiram o período entre 1987 e 1992 em 5 principais pontos principais: Crescimento das despesas com a defesa pelo agravamento da guerra, chegando a representar 40% das despesas, que dificultou o equilíbrio fiscal, afetou as despesas nas áreas sociais e reduziu a capacidade institucional do Estado; o sector privado era permanentemente atacado pelo disfuncionamento de áreas fora das defesa e pelo facto da maior parte das despesas serem dirigidas a defesa, como se referiu anteriormente; a guerra não permitia a circulação de bens e pessoas, o que também impedia o funcionamento dos mercados, que era um dos pilares do ajustamento; a situação de conflito dificultava o investimento privado, condicionando com que o mesmo processo que era um dos objetivos do PRE seja em ritmo extremamente fraco; a intensidade de guerra neste período e a destruição de infraestruturas aumentou a dificuldade de recuperação e de reabilitação (p.333).

Não podemos nos esquecer de que a liberalização económica teve efeitos dicotómicos, manifestados pela substituição dos valores africanos, tal como a solidariedade social, por princípios mais individualistas e egoístas e consequentemente a destruição da forma como os recursos eram redistribuídos a nível da comunidade pelas relações de parentesco para um sistema liberal (Lalá & Ostheimer, 2003, p. 41).

O Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) foi introduzido como fruto de manifestações e descontentamento nas principais cidades, dado que o PRE não priorizava a componente social nos seus planos, daí que a partir de 1990 o PRE foi transformado em PRES e como resultado, os recursos destinados

aos sectores sociais cresceram, passando este a representar uma despesa de 23% dos doadores que representou um crescimento de 11% comparativamente ao período de 1987/89 (Mosca & Oppenheimer, 2005, pp. 350-351).

O grande problema a quando da implementação de PRES é que o mesmo foi lançado com uma série de medidas político-financeiras antes de se criar mecanismos fiscais necessários para que estas medidas possam ter efeitos macroeconómicos previstos e para que o PRES ter sucesso na opinião de Abrahamsson e Nilsson (1994, p. 302) era necessário aumentar a economia e a estrutura da economia do país.

Contudo, muitas vezes questiona-se o papel das instituições de Breton Woods contribuírem para o desenvolvimento do país, mais para Abrahamsson e Nilsson (1994), não existem evidências claras de melhoria significativas do modelo imposto por estas instituições, mesmo assim, não é possível encontrar alternativas ao programa (p.299). Por isso mesmo que o governo de Moçambique luta para que os programas de reajuntamento estrutural proposto por estas instituições sejam somente “uma questão da satisfação das exigências dos credores quanto ao pagamento da dívida, exigindo para o efeito um aumento das exportações”, devendo este criar também condições para o desenvolvimento rural sustentável (Abrahamsson & Nilsson, 1994, p. 300).

## **5.5. Democratização e o surgimento de governos locais: a partir de 1992**

A democratização em Moçambique iniciou logo após aos Acordos Gerais de Paz (AGP) assinados em Roma, que dois anos depois, culminara com a realização das primeiras eleições multipartidárias realizadas em 1994 que “marcaram formalmente o fim da guerra civil e constituíram igualmente o passo inicial no caminho tortuoso rumo a uma estabilidade política e à implementação de estruturas democráticas. O sistema multipartidário implantado em Moçambique caracterizou-se, desde o início, pelo legado do anterior conflito estrutural e pelo antagonismo existente entre a Frelimo e a Renamo” (Lalá & Ostheimer, 2003, p. 8).

No caso de Moçambique, Forquilha e Orre (2011, pp. 36-37) referem que “...a transição política de Moçambique ocorrida nos finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990 esteve profundamente ligada ao fim da guerra civil. Com o efeito, os acordos de paz assinados pelo governo da Frelimo e pela Renamo em 1992 na Cidade de Roma (Itália), colocaram as bases políticas e jurídicas que moldaram significativamente o contexto subsequente”. “... Os acordos de paz, na prática, eram uma carta de transição política para Moçambique, na medida em que tratavam não só de questões militares, tais como o cessar-fogo, a desmilitarização e a formação do novo exército, como também das bases do processo de democratização do país, nomeadamente os critérios e modalidades de formação dos partidos políticos, as questões eleitorais e a garantia das liberdades fundamentais sob o plano constitucional...” (Forquilha & Orre, 2011, pp. 36-37).

Ainda o mesmo autor argumenta que o processo de transição política dependia, em grande medida, do sucesso da pacificação do país, facto que teve implicações significativas na estruturação do campo político pós-transição, marcado por uma forte bipolarização política e por um lugar marginal para partidos políticos, cuja génese não esteve diretamente ligada à guerra civil (Forquilha & Orre, 2011).

Contudo, podemos designar o processo de descentralização em Moçambique, como refere Fauré e Rodrigues (2011, pp. 101-146) como “...parte integrante de um conjunto de reformas e mudanças de natureza política, económica e administrativa em curso desde os anos 80 face a contínua degradação da situação económica, social e política do país”.

Esta transição do socialismo para o capitalismo trouxe consigo índices económicos muito satisfatórios em detrimento dos países da região austral de África, dado que Entre 1997 e 1999, o país atingiu uma taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de cerca de 10% (Lalá & Ostheimer, 2003, p. 50). Este crescimento da economia foi acompanhado pelo aumento dos juros relativos



a dívida interna que subiram de 270 para 692 bilhões de meticais no período compreendido entre 2001 e 2002 (Lalá & Ostheimer, 2003, p. 50).

Os objetivos de desenvolvimento de milénio – ODM (adotado pelas Nações Unidas) que visavam reduzir a pobreza de muitos países em desenvolvimento, incluindo Moçambique preconizavam a descentralização como um dos impulsionadores do desenvolvimento (Saitō, 2008, p. 4). Pode-se afirmar que para além das pressões a nível internacional, a descentralização em Moçambique foi estabelecida com o objetivo de resolver os problemas de conflito político entre os dois maiores partidos do país: a FRELIMO e a RENAMO (Kiwanuka, 2012) (devas 2005)

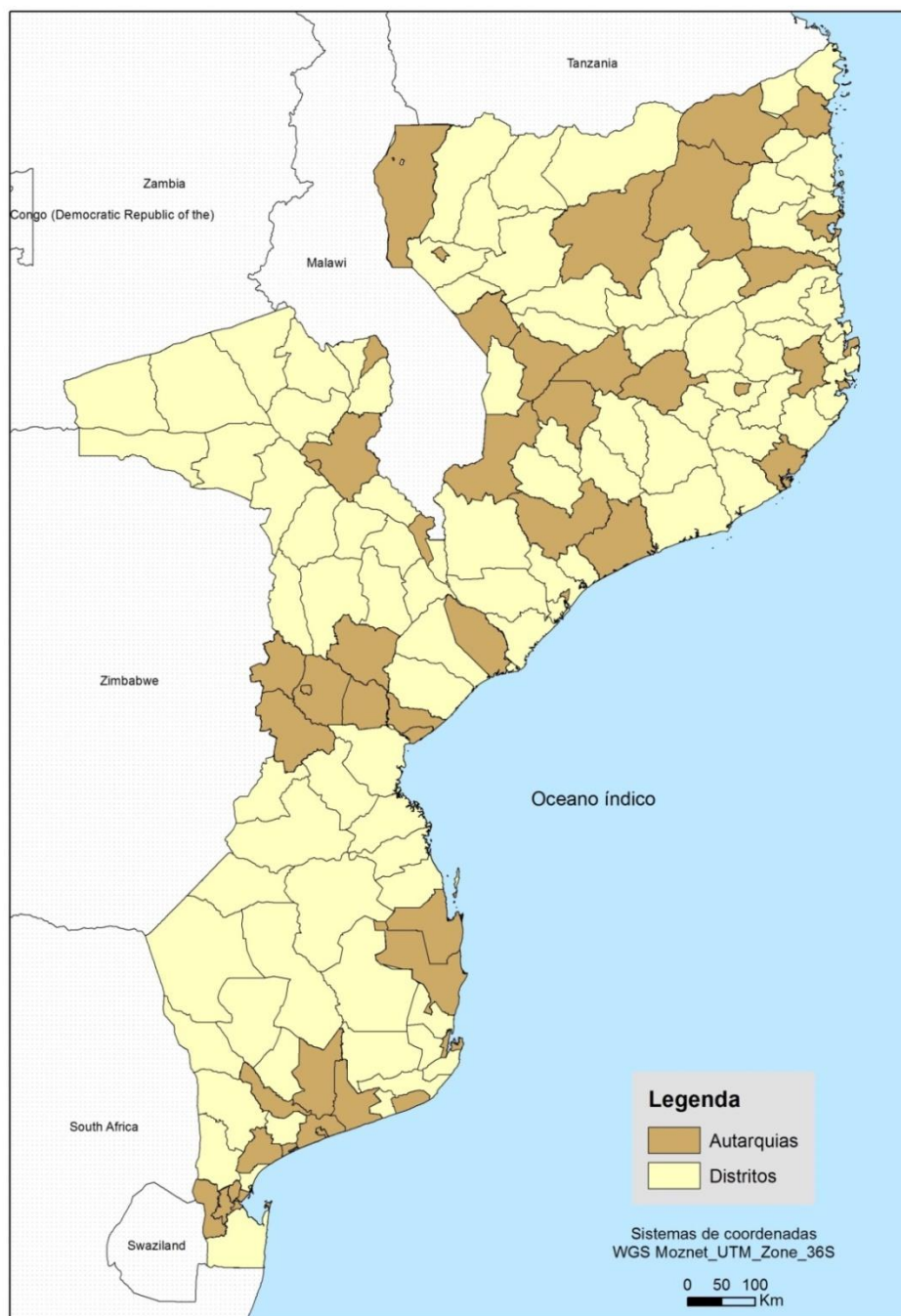
Por sua vez, FARIA et al. (1999) referem que as dificuldades do processo de descentralização em Moçambique não derivam apenas das resistências e diferenças políticas internas. Portanto, existe outros fatores que contribuem grandemente no alcance, na extensão e no sucesso da descentralização que, dentre eles, os autores destacam-se os seguintes: participação dos cidadãos; disponibilidade de recursos financeiros; o respeito pelas práticas democráticas na gestão do desenvolvimento e o respeito das capacidades.

No entanto, Canhanga (2009) destaca que o processo de transferências de funções e de recursos do central para o local em Moçambique resultou do reconhecimento das instituições locais que estavam melhor preparadas para introduzirem este modelo de governação.

É nesta lógica descrita acima que em 1997, o governo criou 33 municípios que incluíam as 11 capitais provinciais, as restantes 12 cidades do país e 10 vilas selecionadas que se propunham ter condições para assegurar que este modelo seguisse em frente, surgindo deste modo, como refere Fauré e Rodrigues (2011, p. 44) duma “descentralização parcial (só nas áreas urbanas)”. Depois da aprovação da legislação sobre a criação de municípios, surgiram ou foram aprovadas outras leis de modo a segurar a boa implementação e o sucesso das novas autarquias e foi neste sentido de análise que o governo verificando as condições dos outros distritos decidiu em 2009 criar mais 10 totalizando deste

modo 43 municípios e todos localizados nas áreas urbanas do país e em 2013 introduzindo 10 novos municípios, que se encontravam também em melhores condições de continuar com o modelo, como foi descrito acima e obedecendo assim o princípio de gradualismo que foi a base da implementação dos municípios no país.

Mapa 3: Autarquias de Moçambique



Fonte: Elaboração própria com dados de Divagis e STAE

No ano 2000, depois da realização das primeiras eleições gerais em 1994, Moçambique introduziu o sistema de líderes comunitários (Gonçalves, 2006), dado o papel que estes desempenham na sociedade. Em contrapartida, a intervenção ou o papel destes havia sido descredibilizado logo após a independência do país, julgando os de serem arcaicos que só depois dos acordos de paz as autoridades tradicionais voltaram a ser reconhecidas no governo democrático.

O governo de Moçambique descentralizou o poder político e administrativo, através de uma emenda constitucional introduzida na lei 9/96 e outras leis sobre autarquias locais aprovadas posteriormente como são os casos da Lei dos órgãos locais do Estado – Decreto 11/2005, de 10 de junho; do diploma ministerial 80/2004 de 14 de maio, referente a articulação das autarquias locais com autoridades comunitárias.

Esta política de descentralização consistiu na valorização das comunidades locais e no aperfeiçoamento dos mecanismos de participação na administração pública, permitindo maior responsabilização dos governos eleitos, através de mecanismos de controlo para o efeito. Em todo o caso, foi reconhecido também o papel das autoridades tradicionais, sustentados por visões patrimonialistas da sociedade, que também desempenham papel importante na governação local (Nyakada, 2008)

De acordo com Faria e Chichava (1999) o processo de pacificação e democratização foi também marcado profundamente pela realização das primeiras eleições multipartidárias tanto para a presidência, assim como para o parlamento, em Outubro de 1994. Concluiu-se de seguida que já estavam criadas as condições para se avançar, embora gradualmente, com a descentralização pelo menos administrativa em todo o país. Mas a falta de clareza constitucional e os interesses ou divergências políticas, interpretou-se a descentralização como o processo que iria conduzir às eleições locais e a consequente criação dos Municípios urbanos e rurais à luz da lei 3/94. Por sua vez, houve necessidade de emendar na constituição da república um capítulo relativamente aos órgãos locais

do Estado, com o objetivo de organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade.

De acordo com Cravinho (1998), “a criação de regiões administrativas, autarquias locais de nível intermédio vocacionadas para uma interação de base territorial nos domínios de planeamento e da definição das propriedades de atuação do sector público, visa aumentar a eficiência do Estado tornando as decisões mais céleres, mais participadas e mais próximas dos destinatários”.

Em Moçambique, o processo de descentralização de competências, recursos, funções ou atribuições, como referiu-se anteriormente, resultam no reconhecimento de que as instituições locais estão melhor preparadas para a escolha de um conjunto de propriedades públicas que correspondam as necessidades das populações locais e deles decidirem sobre o volume da oferta de certos bens e serviços públicos (N. d. J. V. Canhanga, 2009). Este processo (Elias, 2012) “ (...) abriu espaço para a participação dos cidadãos no exercício governativo, através do seu envolvimento no processo de tomada de decisões nos órgãos do Estado sobre os programas de desenvolvimento local, através da institucionalização dos espaços de participação e consulta comunitária (...) traduzindo-se no incremento dos níveis de eficácia e eficiência dos programas concebidos e implementados localmente, facto que marcou um passo importante para a democratização do processo decisório no exercício governativo local” (p.4).

Dado que o sucesso do processo de descentralização dependerá do envolvimento e participação da comunidade moçambicana no processo de tomada de decisão e que tal processo não se verifica frequentemente, poderá então se dizer, como refere o relatório da AfriMAP e Africa (2009) que a experiência dos 33 municípios previamente criados mostraram que este processo está pouco desenvolvido e com casos evidentes que referem a rara “interação entre as autoridades locais e os seus cidadãos.

Cabem as autarquias as competências legais nas áreas de “desenvolvimento económico e social, meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida, abastecimento público, saúde, educação, cultura, tempos livres

e desporto, polícia da autarquia, urbanização construção e habitação” (N. d. J. V. Canhanga, 2009, p. 14).

A filosofia subjacente do programa da reforma dos órgãos locais do (PROL), é que o governo começou por estabelecer municípios em termos de sistema de governo municipal, consagrado na lei n.3/94. Cuereneia (2001) refere que o novo sistema de governação local, na qual faziam parte dos municípios criados, baseiam-se nos seguintes princípios:

- i. O princípio da autonomia, que incluem autonomia administrativa, financeira e patrimonial;
- ii. O princípio de democracia multipartidária e a participação popular;
- iii. O princípio da representatividade ou democracia representativa, o que permitiu aos cidadãos de eleger ou ser eleito os seus vereadores e presidente do município;
- iv. Respeito e colaboração com autoridades tradicionais ou líderes comunitários.

Além destes princípios, o quadro institucional da lei municipal também incorporou o princípio do gradualismo. Este princípio não foi baseado no que se refere à necessidade de controlo do governo central, mas a necessidade de construir os fatores essenciais de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e a reabilitação das atividades produtivas nas áreas urbanas e rurais, para que possam formar o objetivo e bases subjetivas para recolher as funções autárquicas (Cuereneia, 2001).

Com o advento da nova Lei sobre Associações (18/91), e do processo de transição democrática, as ONGs passaram a concentrar-se nas atividades relacionadas com educação cívica, direitos humanos, eleições, “*accountability*” (prestação de contas) e participação numa sociedade pluralista, apoiando, deste modo, o surgimento de uma cultura democrática (Lalá & Ostheimer, 2003, p. 31).

Os principais desafios das ONG em Moçambique continuam a ser o fortalecimento da sua credibilidade, através de uma postura mais crítica e

intervencionista no processo de democratização, bem como a redução da sua dependência relativamente aos doadores, ao governo e aos partidos políticos, por forma a contribuir genuinamente na procura de soluções para os problemas do país (Lalá & Ostheimer, 2003, p. 35), garantindo assim a liberdade e independência na execução das suas funções.

Um estudo realizado pelo Banco Mundial sobre o desempenho dos municípios no período entre 1998 a 2008 mostrou que o processo de descentralização teve avanços pontuais significativos em alguns municípios na “receita e gestão financeira; planeamento e orçamento participativo e fiscalização por parte dos cidadãos; reestruturação organizacional; coordenação entre município e o distrito; requalificação urbana (...) e parcerias público privada” (Fauré & Rodrigues, 2011, p. 339).

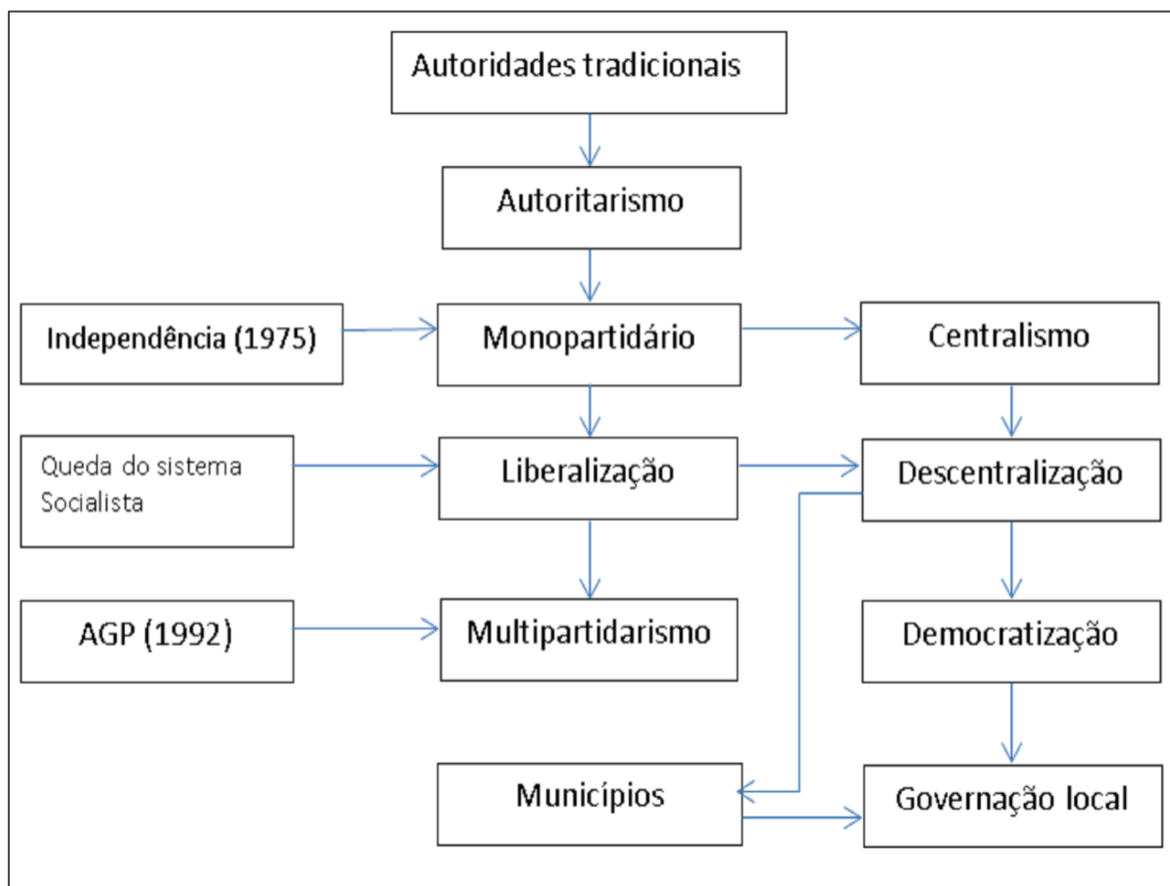
De acordo com Lalá e Ostheimer (2003, pp. 39-40), a atuação dos municípios é limitada pelos constrangimentos técnicos e financeiros existentes dado que os municípios possuem uma base económica fraca e são altamente dependentes do governo central e os municípios muitas das vezes, não são capazes de criar parcerias com o sector privado. Dentro de todos os municípios, existe a administração distrital, que possui uma estrutura centralizada, fazendo com que o controlo dos recursos continue a ser efetuado pelo governo central.

Fauré e Rodrigues (2011) aponta três observações relativas aos constrangimentos financeiros que a maioria dos municípios da África tem-se confrontado nos dias de hoje para alcançarem a sua autonomia financeira. A primeira é que a transferência de competências do central para o local não tem sido acompanhada pela transferência de recursos financeiros.

A segunda refere a necessidade de mudança da filosofia das autoridades locais para a população local e operadores económicos, para garantir que as contribuições das populações locais sejam mesmo tomadas em conta no processo de tomada de decisão. A terceira nota refere a falta de competências do pessoal administrativo local em relação ao central (Fauré & Rodrigues, 2011, pp. 87-88).

De uma forma resumida e esquemática, os modelos de governação implementados em Moçambique podem são descritos no quadro abaixo.

**Ilustração 3: Resumo dos principais modelos implementados**



Elaborado pelo autor

## **6. ANÁLISE DOS MODELOS IMPLEMENTADOS EM MOÇAMBIQUE**

A centralização da administração pública ocorrida logo após a independência foi vital para aquele período. Na verdade foi o período muito turbulento que vigorou a guerra civil entre o partido Frelimo e a Renamo. É neste contexto que aliado fragilidade do partido-estado em se aproximar aos cidadãos e em fornecer serviços básicos, este não conseguiu suportar as pressões.

Como se referiu no trabalho, os cidadãos foram obrigados a criar meios próprios de sobrevivência. Foi em detrimento desta crise associada a guerra civil dos 16 anos e a forma de organização socialista do Estado que o país, sem mais alternativas entra na economia liberal, em 1987, abrindo assim espaço para uma onda de descentralização.

Neste período, e com base na ideologia existente na Frelimo, a unidade nacional só seria possível se não existisse o pluralismo político. É por este comportamento que verifica-se até agora, dificuldades em distinguir o partido do Estado, dada a persistência do partido dominante (Forquilha, 2010).

Mesmo com a atribuição dos municípios no desenvolvimento local, as instituições descentralizadas desconcentradas do Estado continuam a ser responsáveis na elaboração dos Planos Económicos e Sociais do Distrito (PESOD), mesmo nas cidades e vilas com a categoria de municípios.

### **6.1. Governação local e desenvolvimento**

Costuma-se fundamentar que o capitalismo sustenta a democracia das nações, mais o sucesso de uma democracia liberal depende fundamentalmente da forma como a classe emergente torna-se politicamente mobilizado e que este cria modificações na classe desfavorecida (Lane, 2007, p. 90). Se isso não se verificar, então estaremos num processo em que serão apenas as elites locais a se beneficiar desta mudança.



Este controlo desigual dos recursos políticos é uma das características dos sistemas políticos, podendo neste caso, com a acumulação dos recursos, aumentar a possibilidade de uma pessoa “influenciar o comportamento de outrem” (Forquilha, 2008, p. 9). Contudo, no âmbito de aumentar os recursos políticos, é frequente ocorrer alianças entre os partidos e os chefes tradicionais, através dos secretários dos bairros, do chefe de 10 casas e os régulos, surgindo assim o clientelismo

Neste caso, estabelece-se a relação de “patrão e cliente”, e que é caracterizada por uma certa “dependência e reciprocidade com uma estrutura vertical e um conjunto de recursos de troca, particularmente de natureza política” (Forquilha, 2008, p. 12), por forma a conquistar o apoio político, a garantir os votos nestas mesmas comunidade e a aliança com os outros partidos políticos.

Para além da transferência de poderes e recursos, há que destacar que as pessoas envolvidas neste processo desempenham papel importante na tomada de decisão e estabelecem como estes recursos devem ser usados (Devas, 2005, p. 1). Na governação local em moçambique, é caracterizada pela existência de pequenos grupos de elites a nível local (Devas, 2005, p. 1). Estes por sua vez correm risco de se “contaminarem pelas paixões políticas e de se deixarem capturar por interesses de grupos, sectores, ou, no limite, firmas individuais” (Melo, 2006, p. 61), dado que os governos locais são os mais vulneráveis a captura do que o central (P. Bardhan & Mookherjee, 2000; Enikolopov & Zhuravskaya, 2007, p. 137; 2262).

Associado a isso, os agentes económicos acabam capturando o benefício proveniente de um determinado bem, que na sua essência tinha que ser exclusivo para a comunidade local e não privado. Outro elemento a destacar são as decisões difíceis que muitas da vezes são tomadas pelo governo local devido a elevados custos de transição associado a informação incompleta (Alves & Moreira, 2004; Wunsch, 2008) e como resultado, verifica-se a ineficiência das organizações locais em desempenhar as suas funções básicas.

Cabral (2011) lembra-nos a necessidade de haver uma distinção clara entre as funções do governo central e as do governo local para evitar conflitos e para se poder responsabilizar.

No entanto, sabe-se também que nos distritos em que foram implantados os municípios, ainda continuam a funcionar os Órgãos Locais do Estado (OLE). Isso faz com que haja necessidade da subdivisão clara das atividades. Porém, associado a isso e falta de clareza das atividades que cada órgão deve desempenhar, existe na maior parte dos casos conflitos entre estes agentes nas tarefas a desempenhar. Os conflitos se agudizam ainda quando o presidente do município não é do partido no poder.

Estes conflitos, não condicionam o desenvolvimento e melhoria da prestação dos serviços nestes municípios, o que acontece de facto é a dificuldade na realização destas atividades que seriam benéficas para a comunidade.

A governação local melhora a participação local das comunidades. Porém, o que acontece de facto é que a participação para além de ser pouco exclusiva a determinados membros, ela também é exclusiva nos sentimentos dos desfavorecidos. Esta afirmação vem confirmar a questão da existência dos “sem voz”<sup>14</sup> ao nível local.

Dada a autonomia financeira dos municípios, a fonte dos recursos seria neste caso providenciado por três mecanismos principais: Transferência direta do governo central; Taxas e cobrança de receitas para o licenciamento, como é o caso da taxa do lixo, do uso da terra, dos comerciantes, etc. e, uma série de impostos de renda e de propriedade (Machohé, 2011, p. 4). Porém, é importante referir que em todos os municípios desde a sua implementação, ainda não conseguem autossustentar-se, facto que retira a sua autonomia financeira.

Para colmatar esta situação, cria-se a lei dos órgãos locais do Estado (LOLE) pela Lei 08/2003. Em 2005 cria-se pelo decreto 11/2005 define-se o

---

<sup>14</sup> Os sem voz são aqueles indivíduos que são tidos como não tendo poder de influenciar na decisão. Muitas das vezes, esses mesmos são excluídos de participar nos encontros com as líderes e os chefes locais. O grupo mais propenso a este tipo de situação são os mais pobres, os ditos feiticeiros entre outros.

distrito como polo de desenvolvimento. É neste contexto de fazer os distritos donos do seu próprio desenvolvimento que se criou o Orçamento de Investimento e Iniciativas Locais (OILL) mais conhecido como “fundo de 7 milhões”<sup>15</sup>. Este fundo destina-se a incentivar a criação de atividades de rendimento e criação de emprego para os mais desfavorecidos dos distritos, criando assim um incentivo para a participação dos beneficiários destes fundos no desenvolvimento local.

É claro que a descentralização tem trazido pontos fortes e méritos indiscutíveis no desenvolvimento local. No entanto, esta ideia necessita de ser bem analisada, pois os defensores desta ignoram as “falhas da comunidade”, mesmo essas possam ser tão grave como as falhas de mercado e falhas de governo (Pranab Bardhan, 2002, p. 187). Assim, pode correr um erro se quisermos referir que a descentralização tem sempre efeitos positivos na comunidade, mesmo que a tendência atual mostre este facto.

O caso hipotético de descentralização descrito por Robinson (2007, p. 25) sugere quatro formas de aumentar recursos financeiros que são:

- abertura de novas fontes de receitas fiscais que não sejam passíveis de ser explorada por uma administração centralizada;
- melhorar a recolha dos impostos existentes;
- facilitar as contribuições do público em geral (incluindo taxas de utilização e contribuições voluntárias em dinheiro, materiais ou mão-de-obra) e;
- redução do custo da prestação de serviços e, portanto, gerando excedentes que podem ser usados para outros fins

Salientar que nem toda a descentralização conduz ao desenvolvimento. Pode o país estar descentralizado, mas “não implicar o desenvolvimento”, mas pode acontecer o que o país é altamente centralizado e este se desenvolver facilmente (Conyers, 2007, p. 20), o que faz diferença são os mecanismos pelos quais de participação e os diferentes fatores acima citados são realizados.

---

<sup>15</sup> Valor em metical, equivalente a 175 000 Euros por cada um dos 128 distritos.

## **6.2. Governação local e prestação de serviço**

Ao analisar os impactos da governação local na prestação de serviços públicos, Walter Oyugi, (2000b:20), Ribot (2003:10), Crock (2003) e Mutullah (2004) citados por Conyers (2007, p. 21) mostraram que há uma correlação negativa entre a governação local e a prestação de serviços públicos e que só pouco países em que a promoção da governação local, como o caso de Moçambique é feita com o apoio da comunidade internacional conseguiram ter efeitos positivos.

Não se pode olhar a governação local como coisa única, dado que existem vários intervenientes neste processo. Daí que Shah (2006, p. 2) argumenta que a presença de uma vasta rede de entidades envolvidas na prestação de serviços locais ou questões de qualidade de vida faz com que seja pouco realista para tratar do governo local como uma entidade única.

A devolução pode influenciar positivamente o desempenho das instituições do governo local, em agências de prestação de serviço, condicionando o crescimento económico e consequentemente a redução da pobreza. Para tal, é necessário que o governo local esteja suficientemente capacitado e informado de modo a identificar os problemas e as potencialidades de desenvolvimento, promova a participação a nível local e que seja capaz de criar laços com outras instituições e agências (Presidency, 2005, p. 5), proporcionado a resolução conjunta dos seus problemas.

Para que a governação local tenha impactos na prestação de serviço público existem três elementos ou intermediário que Conyers (2007, p. 20) considera importante na governação local:

1. Acesso a informação Local - A descentralização tem o potencial de aumentar o acesso à informação sobre as necessidades locais, condições e prioridades, que são incorporados nos planos de desenvolvimento locais.

O acesso a informação depende da participação. Evidências em África mostraram que muitas vezes a decisão saem das estruturas de poder local e não da população no geral, facto este que faz com que haja ainda grupos desfavorecidos (Chambers, 1983). Ainda assim, há países como é o caso de Moçambique que introduzem sistemas de quotas na participação garantindo assim a participação daquilo que Chambers (1983) chama dos sem voz na tomada de decisão. Mais essa participação enfrenta sempre obstáculos, visto que mesmo os sem vozes terem influência substancial na tomada de decisão local, ainda não tem autoridade e autoconfiança de participar em pé de igualdade com os outros (Conyers, 2007, p. 23).

2. Lugar de poder e de decisão - A descentralização deve localizar o poder de tomar e implementar decisões e, traduzir os planos em programas de ação.

O Lugar de tomada de decisão é um facto importante na implementação dos programas de ação, daí que a governação deixa de ser local se as autoridades locais deixam de exercer poder e influência sobre as populações a sua volta. Em outros casos, as instituições locais tem o poder de tomar decisões sobre os serviços públicos, mais não são dados recursos suficientes para implementar estas decisões, fazendo com que o controlo destes recursos para o exercício destas funções ainda seja centralizado (Conyers, 2007, p. 24)

3. Disponibilidade de recursos - A descentralização pode melhorar o desempenho administrativo e, portanto, a eficácia da implementação do programa.

No âmbito do estabelecimento de parcerias público privadas na prestação dos serviços públicos verifica-se uma pequena colaboração entre estes. A ANAMM e World Bank (2009) por exemplo, lista as empresas que já conseguiram estabelecer relações de projetos sociais com os municípios, que passo a citar: Parceria entre do município de Maxixe com a empresa de processamento de coco

local, o município de Manhiça com a fábrica de açúcar da Manhiça, o município do dondo com a fábrica de cimento local e, a o município de Maputo que já celebrou 12 contratos no total de 7 milhões de meticais (175 mil Euros).

Referir que com estas parcerias os municípios estão num bom caminho, seria um erro, pois num total de 43 municípios, poucos é que conseguiram de facto criar estas parcerias, facto que faz concluir que estamos muito abaixo das linhas ideias traçadas a quando da implantação dos municípios.

A provisão de serviços públicos tende a diminuir cada vez mais a medida que saímos das áreas rurais para as áreas urbanas. Esta tendência do aumento cada vez mais do número de municípios, muitas das vezes, não é acompanhado pela provisão dos serviços a população, pois a maior parte dos pequenos municípios, não conseguem gerir os pequenos fundos que são dados na alocação destes serviços.

No que concerne a alguns constrangimentos podemos ver que os governos descentralizados, como atualmente concebido não tem autoridade para trabalhar no nível constitucional de escolha para rever os seus acordos de escolha coletiva para atender melhor as condições locais, necessidades e experiências.

Municípios implementados em Moçambique estão atualmente incapazes de incorporar-se no fornecimento de bens ou serviços, fazer investimentos de capital ou regular comportamentos na busca de objetivos comuns.

Pode se dizer com toda a firmeza que a tendência atual a nível dos municípios é mais a recentralização do que descentralização ou devolução embora as atribuições deste tenham aumentado nos últimos anos. Ora vejamos:

Primeiro: Nos últimos Anos os municípios foram atribuídos novas responsabilidades referentes a educação, saúde, ação social, cultura e ambiente. Porém de acordo com Fauré e Rodrigues (2011, p. 439) estas não foram acompanhadas pelo aumento das receitas dos municípios.

Segundo: A falta de meios e receitas para a realização das tarefas acima referidas denigre a “função local” do município, pois este passará sempre a depender do governo central para a realização destas atividades e o líder do município passa a não líder, pois este fica cada vez mais com menos influência nas decisões locais.

Terceiro: Esta falta de receita para a provisão de serviços públicos aos cidadãos faz com que a maior parte deste seja feito a nível central, continuando assim a estar submerso num centralismo da provisão dos serviços, que na sua essência seria da responsabilidade exclusiva dos municípios.

Quarto: O relatório da ANAMM e Banco Mundial (ANAMM & World Bank, 2009) refere que nos últimos anos, a pobreza aumentou mais nas cidades em relação às áreas rurais, isto mostra claramente que o crescente aumento da população urbana não é acompanhado pela provisão dos serviços e o desempenho dos municípios não é tão satisfatório como se desejava.

Quinto: atualmente 41 dos 43 municípios são governados pelo partido Frelimo e dois pelo MDM. Porém, dado que as decisões dos partido na sua maior provem de cima para baixo, é pouco provável que os edis destes municípios possam agir independentes e muito menos contrariar as ideias que vem de cima referente as atividades que este deve desempenhar, estando neste caso o presidente do município como uma pessoa sem muita influência nas decisões a nível local. Assim, o debate dos assuntos relativos aos municípios tendem a beneficiar o partido no poder em vez de beneficiar propriamente as necessidades locais das população.

Não vamos no entanto nos concentrar apenas elementos menos conseguidos no processo da descentralização em Moçambique, este sistema foi introduzido em áreas em que as pessoas tinham pouca cultura de pagamento de impostos e, com a implementação dos municípios, estes cada vez estão aumentando as suas receitas provenientes dos impostos.

Verifica-se porém a falta de cultura na prestação de contas dos municípios para a população. Este facto também deve-se a pouca exigência da população associada a sua pouca participação e pouco conhecimento das atividades desenvolvidas pelo município.

Por fim, Várias autarquias têm emendado esforços na melhoria da prestação dos serviços públicos, mas o aumento da população que caracteriza as grandes cidades de Moçambique, faz com que o esforço feitos pelos municípios não tenha grande impacto prestação destes serviços.



## 7. CONCLUSÃO

Com este estudo procuramos tecer uma análise sobre a evolução do modelo de governação local em Moçambique, partindo duma perspetiva comparativista com outras abordagens sobre a génese e desenvolvimento dos modelos de governação local em outros contextos africanos. Para este propósito fez-se uma contextualização desses modelos desde os tempos que a comunidade local tinha formas próprias de governação e o poder local estava assentado em crenças.

As sociedades foram evoluindo e, com a chegada dos europeus em África, estes estiveram submetidos a outros modelos de governação, que para o caso de Moçambique o poder esteve totalmente administrado pelos portugueses. Houve ainda pequena participação dos moçambicanos, mas estes limitavam-se somente em facilitar o processo de cobrança de imposto e no trabalho forçado.

Depois da independência alguns países africanos começaram a procurar outras formas de governação e a maior parte desses foi confrontada com a crise do sistema socialista dos anos 90, vendo-se obrigados a aceitar as políticas do Banco Mundial e do FMI no concernente à sua abertura ao mercado. É daí que começam a surgir formas descentralizadas de governação, como as descritas ao longo deste trabalho.

Segundo depreendemos, houve primeiramente um receio na implementação do modelo de governação local nos países africanos, devido a falta de experiência neste tipo de governação, temendo-se o risco de fracasso.

Concluída a contextualização sobre os modelos de governação local noutros contextos africanos partiu-se para a identificação e descrição dos modelos de governação implementados em Moçambique desde 1948, período da chegada dos portugueses a Moçambique.

Logo após a independência em 1975, o país submete-se a um sistema de governação centralizado, característico do praticado pela sua ex-potência colonizadora. Nessa altura, vigorava o monopartidário que não tinha capacidade

de se implantar em todo o território nacional e sobrepunha-se a todas as formas de organização da sociedade. Este sistema centralizado não permaneceu por muito tempo, devido a queda do sistema socialista, para além de que Moçambique submete-se a uma guerra civil de 16 anos (1976-1992), terminada com a assinatura dos acordos gerais de paz (1992) e a consequente implantação do multipartidarismo que deu lugar a realização das primeiras eleições gerais em 1994.

Já em 1997 cria-se a Lei das Autarquias Locais que deu lugar a implementação do modelo de governação local, em 33 cidades e vilas. De referir que em 2008, com o crescente desempenho e a necessidade de tornar os distritos autónomos, passa-se de 33 a 43 autarquias e, em 2013 de 43 a 53.

O processo de descentralização ocorrido na região, nos anos 90, influenciou fortemente o modelo de governação local do país. Entretanto, este modelo de governação local ainda está incipiente devido a vários fatores, dentre eles, a fraca capacidade técnica dos órgãos municipais, a insuficiência e precariedade de infraestruturas e a “reprodução de práticas autoritárias do passado nos espaços constituídos no âmbito das reformas de descentralização” (Forquilha, 2007), que na atualidade já não são eficazes para as novas realidades e novas formas de pensar de muitos municípios.

Assim, para que haja uma boa governação dos municípios de Moçambique torna-se necessário que haja uma mudança clara do Estado implementador para um Estado regulador. Esta visão é sustentada pelo pacote legislativo autárquico que, como mencionado, abre um espaço na busca de uma verdadeira autonomia dos municípios.

A concretização deste objetivo da descentralização deveriam resultar numa governação própria e local, democrática e alargada, dotada de recursos jurídicos, financeiros e humanos suficientes para constituir um elo com os cidadãos, formular políticas em resposta às preferências das populações e, implementar efetivamente essas políticas (Lalá & Ostheimer, 2003, p. 38).

Em linhas gerais, o passo importante não é só a devolução de poderes para o nível local e a formação de autarquias locais, mais sim, garantir que elas funcionem efetivamente e que a sociedade civil e a população em geral possam participar ativamente na construção e desenvolvimento das suas próprias comunidades. E isso implica proporcionalmente uma autonomia financeira das próprias autarquias relativamente ao Governo Central, o que até agora não se verifica.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrahamsson, Hans, & Nilsson, Anders. (1994). *Moçambique em transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*. Maputo: Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais, Instituto Superior de Relações Internacionais.
- ADAM, Yussuf (1997) *Evolução das estratégias para o desenvolvimento no Moçambique pós-colonial*. In: SOGGE, D.(1997), ed. *Moçambique: perspectivas sobre a ajuda e o sector civil*. Amsterdam: Frans Beijaard, pp. 1-14.
- AfriMAP, & Africa, Open Society Initiative for Southern. (2009). *Moçambique - Democracia e Participação Política*. Johannesburg.
- Alves, André Azevedo, & Moreira, José Manuel. (2004). *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*: Cascais: Principia.
- ANAMM, & World Bank. (2009). *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: As Lições da Primeira Década*. Maputo: World Bank/ National Association of Municipalities of Mozambique (ANAMM).
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2000). *Capture and governance at local and national levels*. American Economic Review, 90(2), 135-139.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). *Decentralisation and accountability in infrastructure delivery in developing countries*. Economic Journal, 116(508), 101-127.
- Bardhan, Pranab. (2002). Decentralization of governance and development. *The Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185-205.
- Blair, Harry. (2000). *Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries*. World Development, 28(1), 21-39.
- Boyne, George A. (1996). *Competition and local government: a public choice perspective*. Urban Studies, 33(4-5), 703-721.
- Brochmann, G., Ofstad, A., Adam, Y., Eriksen, T.L., & Hermele, K. (1990). *Moçambique: a ajuda norueguesa num contexto de crise : estudo do país e exame da ajuda norueguesa* (Fantoft Ed.). Norway: Chr. Michelsen Institute, Department of Social Science and Development.
- Brosio, Giorgio. (2000). *Decentralization in Africa*. International Monetary Fund. Washington, DC. Processed, 40.
- Cabral, Lídia. (2011). *Decentralisation in Africa: scope, motivations and impact on service delivery and poverty*. Future Agricultures Consortium, 1-12.
- Calabrò, Andrea. (2011). *Governance Structures and Mechanisms in Public Service Organizations* (Springer-Verlag Ed.). Italy: Springer.
- Canhanga, Nobre de Jesus. (2007). *Os Desafios da Descentralização e Dinâmica da Planificação Participativa na Configuração de Agendas Políticas Locais*. IESE, 90-118.

- Canhanga, Nobre de Jesus Varela. (2009). *Descentralização fiscal, transferências intergovernamentais e dinâmicas da pobreza nas autarquias locais*. Paper presented at the Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique, Maputo.
- Carothers, Thomas. (2002). *The end of the transition paradigm*. Journal of democracy, 13(1), 5-21.
- Cau, Boaventura M. (2004). *The Role of Traditional Authorities in Rural Local Governance in Mozambique: Case Study of the Community of Chirindzene*. (Master), University of the Western Cape, South Africa.
- Chambers, Robert. (1983). *Rural development: putting the last first* (P. Hall Ed.). United Kingdom: CTA.
- Chiziane, Eduardo (s/d). *As tendências da re-concentração e centralização administrativa em Moçambique*, 1-22, Maputo.
- Cistac, Gilles. (2012). MOÇAMBIQUE: Institucionalização, organização e problemas do poder local. *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, 1-29.
- Colfer, Carol. (2012). *The Politics of Decentralization: "Forests, Power and People"* (Earthscan Ed.). USA: Routledge.
- Conyers, Diana. (2007). *Decentralisation and Service Delivery: Lessons from Sub-Saharan Africa*. IDS bulletin, 38(1), 18-32.
- Cravinho, João. (1998). *Descentralização Regionalização e Reforma Democrática do Estado*. Lisboa: MEPAT.
- Cuereneia, Aiuba. (2001). *The process of decentralisation and local governance in Mozambique: experiences and lessons learnt*: Cape Town: United Nations Capital Development Fund.
- Devas, Nick. (2005). *The challenges of decentralization*. Paper presented at the Global Forum on Fighting Corruption, Brasília.
- Dias, José Guilherme Manganhela. (2005). *A devolução do poder ea participação popular na governação local em Moçambique: O caso do Município da Matola no período 1998-2004*. (Licenciatura), Universidade Eduardo Mondlane.
- Elias, Joel Martins. (2012). *Descentralização e Governação Local em Moçambique: a Lógica de Articulação entre o Conselho Consultivo eo Governo Distrital na Tomada de Decisões: o Caso do Distrito de Gondola em Manica,(2007-2010)*. (Licenciatura), Universidade Eduardo Mondlane, Maputo.
- Enikolopov, R., & Zhuravskaya, E. (2007). *Decentralization and political institutions*. Journal of Public Economics, 91(11-12), 2261-2290.
- Faria, Fernanda, & Chichava, Ana. (1999). *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*: European Centre for Development Policy Management.
- Fauré, Y.A., & Rodrigues, C.U. (2011). *Descentralização e desenvolvimento local em Angola e Moçambique: processos, terrenos e atores*: Almedina.

- Fernandes, António Teixeira. (1997). *Poder autárquico e poder regional* (B. Editora Ed.). Porto, Portugal.
- Ferreira, António Rita. (1980). *História pré-colonial do sul de Moçambique : tentativa de síntese*, Centro de Estudos Históricos Ultramarinos da Junta de Investigação Científicas do Ultramar, Lisboa.
- Forquilha, Salvador Cadete. (2007). *“Remendo Novo em Pano Velho”: O Impacto das Reformas de Descentralização no Processo da Governação Local em Moçambique*. Paper presented at the Conference Paper nº10. Maputo: IESE, Maputo.
- Forquilha, Salvador Cadete. (2008). *O paradoxo da articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias em Moçambique: do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local*. Cadernos de Estudos Africanos (16/17), 89-114.
- Forquilha, Salvador Cadete. ( 2010). *Governação Distrital no contexto das reformas de descentralização administrativa de Moçambique: Lógicas, Dinâmicas e Desafios*. In IESE (Ed.), *Desafios para Moçambique* (pp. 31-49). Maputo.
- Forquilha, Salvador Cadete, & Orre, Aslak (2011). *Transformações sem mudanças? Os conselhos locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique*. IESE, 35-53.
- Fuzikawa, PL. (2007). *Avaliação da descentralização das ações de controle da hanseníase em Betim: prevenindo incapacidades*. dissertação. Belo Horizonte: Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais.
- Gonçalves, Euclides. (2006). Local powers and decentralisation: Recognition of community leaders in Mocumbi, Southern Mozambique. *Journal of contemporary African studies*, 24(1), 29-52.
- INE. (2010). *III Recenseamento geral da população e habitação - Resultados definitivos*. Maputo: INE.
- Isaacman, Allen & Isaacman, Barbara. *Mozambique. From colonial to revolution, 1900-1982*, Profile/Nations of contemporary Africa, USA/UK.
- John, Peter. (2001). *Local governance in western Europe*. London: SAGE Publications Limited.
- José, André. (2005). *Autoridades ardilosas e democracia em Moçambique. O Cabo dos Trabalhos*. *Revista electrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/FEUC/FLUC*, 1, 1-35.
- Kiwanuka, Michael. (2012). *Decentralization and Good Governance in Africa: Institutional Challenges to Uganda's Local Governments*. *Journal of African & Asian Local Government Studies*, 1(3), 44-59.
- Lalá, Anícia, & Ostheimer, Andrea. (2003). *Como limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique 1990-2003* (DTP e produção ed.). Maputo: Fundação Konrad Adenauer.

- Lane, David Stuart. (2007). *The transformation of state socialism: system change, capitalism or something else?* : Palgrave Macmillan.
- Logan, Carolyn. (2013). The roots of resilience: Exploring popular support for African traditional authorities. *African Affairs*, 112(448), 353-376.
- Macamo, Elísio. (2003). Da Disciplinarização de Moçambique: Ajustamento Estrutural e as Estratégias Neo-Liberais de Risco. *Centro de Estudos Africanos do ISCTE, Lisboa*, 231-255.
- Machoe, António Pedro José. (2011). *Limits to Decentralization in Mozambique: Leadership, Politics and Local Government Capacities for Service Delivery*: Erasmus University Rotterdam.
- Manor, James. (1999). *The political economy of democratic decentralization*. Washington, D.C: World Bank.
- Manor, James. (2011). *Perspectives on Decentralization*. International Centre for Local Democracy, 1-26.
- Mário, Tomás Vieira, Minnie, Jeanette, & Bussiek, Hendrik (2010). *Moçambique*. Johannesburg, South Africa: Open Society Initiative for Southern Africa.
- Melo, Marcus. (2006). *A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação*: SciELO Brasil.
- Miller, W.L., Dickson, M., & Stoker, G. (2000). *Models of local governance*: Palgrave Macmillan Limited.
- Moçambique, Governo de. (2004). *Constituição da República de Moçambique*, Maputo
- Moreira, J.M., Jalali, C., & Alves, A.A. (2008). Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um novo paradigma do serviço público: Coimbra: Almedina.
- Mosca, João, & Cena-Delgado, Felisa. (1993). *Alguns Aspectos sobre os Efeitos do PRE na Agricultura*. Estudos Moçambicanos, 13. *Revista Semestral de Ciências Sociais*, 53-78.
- Mosca, João, & Oppenheimer, Jochen. (2005). *Economia de Moçambique: século XX* (I. Piaget Ed.). Lisboa.
- Ndegwa, Stephen N. (2002). *Decentralization in Africa: A stocktaking survey*: World Bank, Africa Region.
- Nhambirre, Teresa Ricardo Julião. (2011). *Análise da Coordenação Institucional entre Órgãos do Poder Local e Órgãos Locais do Estado: o Caso da Matola (2004-2008)*. Universidade Eduardo Mondlane, Maputo.
- Nyakada, Vasco Pedro. (2008). *Lógica administrativa do Estado Moçambicano (1975-2006)*. (Mestrado Mestrado), Universidade de Brasília.
- O'Flynn, Janine. (2007). *From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications*. Australian Journal of Public Administration, 66(3), 353-366.

- Olowu, Dele. (2003). *Local institutional and political structures and processes: Recent experience in Africa*. Public Administration and Development, 23(1), 41-52.
- Olowu, Dele, & Wunsch, James Stevenson. (2004). *Local governance in Africa: The challenges of democratic decentralization*: Lynne Rienner Pub.
- Osborne, Stephen P. (2006). *The New Public Governance?* International Public Management, School of Management and Economics, Edinburgh University, 377-387.
- Otayek, René. (2007). *A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas*. Revista Crítica de Ciências Sociais (77), 131-150.
- Pitcher, M Anne. (2002). *Transforming Mozambique: the politics of privatization, 1975-2000* (Vol. 104). United Kingdom: Cambridge University Press.
- Pius Kulipossa, Fidelx. (2004). *Decentralisation and democracy in developing countries: an overview*. Development in Practice, 14(6), 768-779.
- Presidency, Italian. (2005). *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*. New York: UNPAN.
- Rhodes, Roderick Arthur William. (1996). The new governance: governing without government<sup>1</sup>. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Robinson, Mark. (2007). Introduction: Decentralising service delivery? Evidence and policy implications. *IDS bulletin*, 38(1), 1-32.
- Rodríguez-Pose, Andrés, & Gill, Nicholas. (2005). On the 'economic dividend' of devolution. *Regional Studies*, 39(4), 405-420.
- Saitō, F. (2008). *Foundations for local governance [electronic resource]: decentralization in comparative perspectives*: Physica-Verlag Heidelberg.
- Shah, Anwar. (2006). *Local Governance in developing countries*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Smoke, Paul. (2003). *Decentralisation in Africa: goals, dimensions, myths and challenges*. *public administration and development*, 23(1), 7-16.
- Spearman, K. (2006). *Financial Management for Local Government* (K. Spearman Ed. Earthscan ed.). USA: Earthscan Canada.
- Stoker, Gerry. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(1), 17-28.
- Stoker, Gerry. (2006). *Public value management a new narrative for networked governance?* The American review of public administration, 36(1), 41-57.
- Teles, Filipe. (2010). *The analysis of political will and its role in leadership: a study of portuguese mayors*. (Doutoramento), Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Teles, Filipe, & Moreira, José Manuel. (2007). *Liderança ética num contexto de governação local: Estado, Mercado e Sociedade Civil*. Revista de Administração Local, 30(220), 345-354.



- UN-HABITAT. (2007). *Perfil do Sector Urbano em Moçambique* (pp. 36). Nairobi, Kenia: United Nations Human Settlements Programme.
- Vieira, Marta Regina Silva dos Santos. (2004). *O estado e o poder local em Moçambique: as autarquias urbanas*. (Mestrado), Instituto Universitário de Lisboa.
- Wunsch, J. (2008). *Why has decentralization failed in Africa?* Assessing the lessons of selforganized, local governance initiative. 1-43.

## **Legislação**

- Lei nº3/94, de 13 de Setembro: Quadro Institucional dos Distritos Municipais, Boletim da República (1994)
- Lei 2/97 de 18 de fevereiro: Quadro Jurídico-legal para Implantação das Autarquias Locais, Boletim da República (1997).
- Lei 2/97 de 28 de Maio: Lei de Bases das Autarquias, Assembleia da República (1997)
- Lei nº10/97, de 31 de Maio: Cria municípios de cidades e vilas em algumas circunscrições territoriais
- Lei 11/97 de 31 de Maio: Lei de Finanças Autárquicas; Assembleia da República (1997)
- Decreto 11/2005 de 10 de Junho: Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado, Boletim da República (2005).